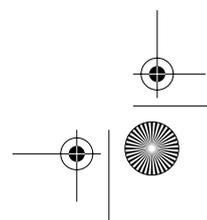
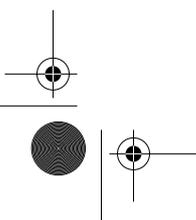


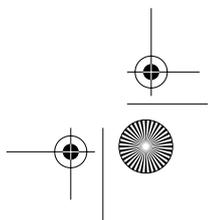
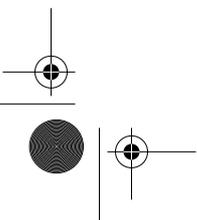
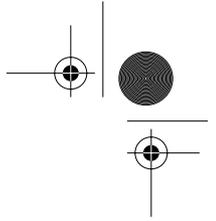
LE ELEZIONI COMUNALI IN TOSCANA DAL 1993 AL 2004. GLI EFFETTI DELLE NUOVE REGOLE, I PARTITI, LE COALIZIONI, I “NUOVI” SINDACI

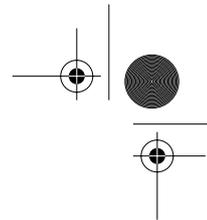
di ANTONIO FLORIDIA



Una prima fase di questa ricerca, relativa alle elezioni comunali fino al 2003, è stata svolta dall'autore presso l'IRPET, su incarico del Consiglio delle Autonomie locali della Toscana ed è stata pubblicata, a cura dello stesso Consiglio delle Autonomie locali, nel maggio 2004. La fase successiva della ricerca qui pubblicata e comprendente anche le elezioni del 2004, è stata svolta nell'ambito delle attività dell'Ufficio e Osservatorio elettorale della Regione Toscana. La creazione del data base e le elaborazioni statistiche sono state curate da Lorenzo De Sio. I dati elettorali utilizzati sono, in genere, tratti da fonti del ministero dell'Interno. In alcuni casi, tuttavia, essi sono stati integrati e verificati con dati provenienti da altre fonti: in primo luogo, la stessa banca dati dell'Osservatorio elettorale, a sua volta integrata e aggiornata in collaborazione con gli uffici elettorali dei Comuni.







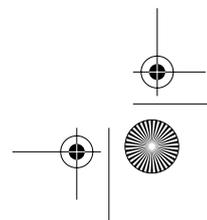
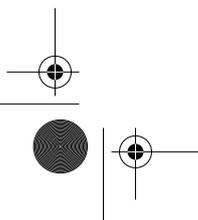
1. Introduzione

L'obiettivo di questo lavoro quello di fornire un bilancio critico e una valutazione degli effetti che l'applicazione della legge 81 del 25 marzo 1993 ha prodotto sui sistemi politici locali della Toscana: una legge che è stata più volte, e da più parti, definita come il frutto migliore della convulsa fase di crisi e di transizione che hanno vissuto le istituzioni politiche del nostro paese nel corso degli anni Novanta, – «un esempio di ingegneria istituzionale sostanzialmente andato a buon fine», come è stato detto¹ –, ma di cui oggi, a distanza di anni, e dopo tre cicli elettorali, si possono cominciare a cogliere meglio le complesse implicazioni, individuando i processi di mutamento che le nuove regole hanno indotto, o con i quali esse si sono intrecciate, nel comportamento degli elettori e nelle strategie degli attori politici.

Ad oltre dodici anni dall'approvazione di questa legge, tutti i Comuni hanno già sperimentato per almeno tre volte il nuovo sistema elettorale. È possibile quindi disporre oggi di una mole rilevante di dati che permettono di valutare le modalità di funzionamento del nuovo sistema elettorale. Concentrare poi l'attenzione su una sola regione, la Toscana nel nostro caso, corrisponde ad un'esigenza conoscitiva di particolare rilievo, proprio perché, come rilevava Giacomo Sani nella *Prefazione* ad uno degli studi più completi sull'argomento, apparso dopo la tornata elettorale del 1999, ciò che emerge sono appunto «le forti differenze a base regionale» che hanno caratterizzato l'impatto della nuova legge elettorale².

¹ S. VASSALLO, *Sistema elettorale*, in *Organi e sistema elettorale. Commenti al T.U. sull'ordinamento degli enti locali*, a cura di L. Vandelli, T. Tessaro, S. Vassallo, Rimini, Maggioli editore, 2001, pp. 726.

² G. SANI, *Prefazione* a G. Baldini e G. Legnante, *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino 2000. Per una breve rassegna degli studi e delle ricerche sulla nuova legge elettorale comunale, si rimanda alla *Nota bibliografica*, proposta a conclusione di questo nostro lavoro.



In questa ricerca, dunque, siamo partiti dalle specificità del sistema politico toscano, cominciando ad analizzare alcuni aspetti del voto amministrativo nel corso degli anni Ottanta e cercando di misurare, per quanto possibile, i mutamenti che il nuovo sistema elettorale ha prodotto. I comuni considerati dalla ricerca sono quelli che, sulla base dei dati del Censimento 1991, e poi di quello del 2001, hanno superato i 15 mila abitanti e per i quali, dunque, la nuova legge prevede un sistema elettorale a doppio turno: per la Toscana, si tratta di 51 comuni³. Per questi comuni è stato predisposto un data base completo, oggi anche consultabile via internet⁴, comprendente tutti i dati relativi alla partecipazione elettorale, i voti riportati dai candidati e dalle liste collegate, i seggi attribuiti a ciascuna lista. Generalmente, i dati sono stati analizzati anche sulla base delle diverse classi demografiche dei comuni e della diversa ampiezza dei consigli comunali⁵, e sulla base dei diversi cicli elettorali, in modo da consentire confronti omogenei⁶.

Il primo tema affrontato è quello della *partecipazione elettorale* in Toscana, dapprima in una prospettiva temporale di lungo periodo, mettendo in luce i rilevanti mutamenti intervenuti nel corso degli anni Novanta, soprattutto per quanto riguarda le differenziazioni nei livelli di partecipazione al voto, tanto tra i diversi tipi di elezione (politiche, regionali e amministrative) quanto tra le diverse, possibili modalità di espressione del voto anche in occasione della stessa consultazione elettorale. Una particolare attenzione sarà poi dedicata al feno-

³ Riportiamo qui l'elenco completo dei comuni che sono stati oggetto della nostra analisi, distinti per provincia: *Arezzo*: Arezzo, Cortona, Montevarchi, San Giovanni Valdarno, Sansepolcro. *Firenze*: Firenze, Bagno a Ripoli, Borgo San Lorenzo, Campi Bisenzio, Castelfiorentino, Certaldo, Empoli, Fiesole, Figline Valdarno, Fucecchio, Impruneta, Lastra a Signa, Pontassieve, San Casciano Val di Pesa, Scandicci, Sesto Fiorentino. *Grosseto*: Grosseto, Follonica. *Livorno*: Livorno, Cecina, Collesalveti, Piombino, Rosignano Marittimo. *Lucca*: Lucca, Camaiore, Capannori, Massarosa, Pietrasanta, Viareggio. *Massa Carrara*: Massa, Carrara. *Pisa*: Pisa, Cascina, Pontedera, San Giuliano Terme, San Miniato. *Pistoia*: Pistoia, Monsummano Terme, Montecatini Terme, Pescia, Quarrata. *Prato*: Prato, Montemurlo. *Siena*: Siena, Colle Valdelsa, Poggibonsi. La maggior parte di questi comuni ha votato in occasione dei turni principali di elezioni amministrative svoltesi in questo decennio (1995-1999-2004); ma quindici di essi hanno cominciato a votare con il nuovo sistema elettorale già nel 1993 e nel 1994: si tratta, peraltro, di ben sei capoluoghi di provincia (Massa, Pisa, Lucca, Grosseto, Siena e Pistoia) e poi di Montevarchi, Figline Valdarno, Camaiore, Pietrasanta, Viareggio, Carrara, Pescia, Quarrata e Cascina. Due comuni (Calenzano e Signa), a seguito del censimento del 2001, hanno superato la soglia dei 15 mila abitanti e quindi hanno votato per la prima volta nel 2004 con il nuovo sistema elettorale. Al contrario, i comuni di Impruneta e Fiesole sono scesi sotto questa soglia, e quindi saranno considerati nella nostra analisi solo per le due precedenti elezioni. Per il terzo ciclo elettorale, i casi considerati sono 52, in quanto il comune di Pescia, al voto nel 2001, è stato richiamato anticipatamente alle urne nel 2004, per le dimissioni del sindaco e lo scioglimento anticipato del consiglio.

⁴ Il *data base* è consultabile presso il sito dell'Osservatorio elettorale della Regione Toscana (www.regione.toscana.it, all'interno della sezione "La comunicazione istituzionale").

⁵ Com'è noto, la legge 81 ha modificato l'ampiezza dei Consigli comunali: si veda, qui di seguito, il paragrafo 3.

⁶ I cicli elettorali sono quelli del 1983-1985, del 1988-1990, del 1993-1995, del 1997-1999 e, infine, del 2000-2004. Com'è noto, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 120 del 1999, la durata del mandato del sindaco e del mandato consiliare è stata portata da quattro a cinque anni.

meno del “voto personalizzato”, ossia al voto che viene espresso solo ai candidati sindaci, e non anche alle liste di partito. Verranno inoltre analizzati i dati sull’“astensionismo aggiuntivo” in occasione dei ballottaggi e, infine, verranno proposti alcuni primi dati sull’uso del voto di preferenza per la scelta dei candidati consiglieri, introducendo dunque, tra le diverse modalità di espressione del voto, anche la distinzione tra voto esclusivo alle liste di partito e voto alle liste con preferenza.

Successivamente saranno toccati tutti quegli aspetti che vengono solitamente accomunati sotto la definizione di *offerta politica ed elettorale*: in particolare, verranno analizzati i dati relativi al numero e alla media delle liste concorrenti e al numero e alla media delle liste che riescono ad essere rappresentate nei consigli comunali, con un confronto tra le elezioni amministrative degli anni Ottanta e quelle svoltesi successivamente all’introduzione del nuovo sistema elettorale. Verranno poi analizzate anche le tipologie delle liste, ossia le caratteristiche “nazionali” e/o locali dell’offerta politica (presenza di partiti nazionali con il proprio simbolo e/o liste locali o civiche) e, soprattutto per le elezioni post-1993, si distinguerà tra le liste di coalizione tra partiti “nazionali”, le liste di coalizione locale tra partiti nazionali con simbolo locale o riferimento “civico”, le liste civiche e/o locali presenti nelle coalizioni maggiori e le liste locali “isolate”. Potremo avere così un quadro completo della progressiva differenziazione dell’offerta elettorale, indotta dai mutamenti complessivi dello scenario politico nazionale, ma anche sollecitata dagli specifici meccanismi elettorali previsti dal nuovo ordinamento.

Legato al tema dell’offerta, vi è quello del *livello effettivo di rappresentanza*: gli effetti indotti dal nuovo sistema elettorale verranno misurati quindi sulla base di un calcolo della soglia di accesso ai consigli comunali, nei diversi cicli elettorali e per le diverse dimensioni dei consigli. Si tratta qui di verificare se ed in che misura il nuovo sistema elettorale abbia innalzato, o meno, la soglia percentuale minima di voti con cui, (di fatto, al di là delle soglie “legali”), una lista riesce ad ottenere almeno un seggio. Naturalmente, per le elezioni successive al 1993, verrà introdotta una distinzione tra la soglia necessaria alle liste che fruiscono del premio di maggioranza, in quanto legate al sindaco vincente, e quella invece necessaria per le liste collegate a candidati sindaci perdenti.

Per valutare, infine, i mutamenti indotti dal nuovo sistema elettorale verranno presentate e analizzate alcune misurazioni specifiche sul grado di concentrazione e/o frammentazione dei sistemi politici locali. Si tratterà cioè di comprendere se, al di là del numero di liste concorrenti e/o rappresentate, i sistemi politici locali abbiano vissuto una peculiare evoluzione nel senso di una maggiore concentrazione del numero di partiti effettivamente rilevanti, tanto per ciò che riguarda il voto degli elettori (il voto è più disperso o più concentrato, rispetto al passato?), quanto per ciò che concerne le stesse assemblee elettive (la rappresentanza è più, o meno, frammentata?).

A questo tema è poi legata una valutazione finale sull'evoluzione in senso bipolare dei sistemi politici locali: l'analisi dell'indice di bipolarismo, ossia la percentuale dei voti riportati dai primi due candidati, e poi dalle prime due liste, ci consentirà di misurare fino a che punto si sia spinta una tale evoluzione, ma anche di porre alcuni interrogativi sulle tensioni che permangono e sulle contraddizioni di tale processo.

La ricerca si concentra poi su alcuni temi per i quali non è più possibile operare dei confronti con la situazione pre-riforma: l'offerta elettorale, evidentemente, con l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco, si arricchisce, rispetto al passato, di una nuova variabile, ossia la figura dei candidati alla carica di "primo cittadino". Da questo punto di vista, si tratterà di misurare e analizzare il numero e la media dei candidati presenti nei diversi cicli elettorali, la media delle liste presentate a sostegno dei candidati, il rapporto tra candidati e liste. Anche in questo caso, inoltre, come in precedenza per le liste concorrenti e per le liste rappresentate, si tratterà di verificare il grado di concentrazione e/o frammentazione dell'offerta, ossia verificare quanti sono stati i candidati "effettivamente" rilevanti nel caratterizzare la struttura della competizione.

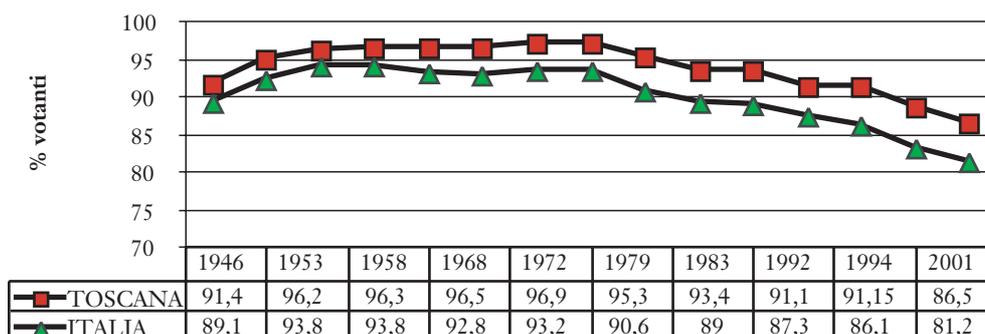
Nell'ultima parte del lavoro, viene infine affrontato uno dei temi più rilevanti e più discussi, ossia *il grado di personalizzazione* della competizione politica ed elettorale. Verranno presentati i dati sul livello di voto "personale" dei candidati sindaci, (indice di personalizzazione: ossia, la percentuale di voti "personali" riportati dai candidati, rispetto ai voti delle liste di sostegno) e sulle capacità di "attrazione" dei vari candidati (indice di attrazione: ossia, la percentuale di voti "personali" di ciascun candidato rispetto al totale dei voti "personali" e "divisi" espressi dagli elettori): attraverso queste misurazioni, confrontate per i diversi cicli elettorali, si potrà verificare se il fenomeno della personalizzazione sia stata legato ad una peculiare fase politica (le prime prove della nuova legge elettorale), se esso perduri nel tempo ed in che misura, se esso sia legato all'uno o all'altro schieramento politico, e a quali variabili sistemiche esso sia legato (in particolare, il numero delle liste collegate e il grado di strutturazione del sistema dei partiti). Al tema dei sindaci è legato anche l'analisi del fattore *incumbency*, ossia la valutazione della forza elettorale e politica dei sindaci uscenti e di quanto essa si rifletta negli esiti elettorali e negli indici di personalizzazione e attrazione dei candidati stessi. Viene infine presentato un quadro riassuntivo delle coalizioni vincenti nei diversi cicli elettorali in Toscana, dei casi di alternanza tra gli schieramenti, e della composizione delle coalizioni.

Nelle conclusioni proporremo un primo bilancio degli effetti prodotti dalla nuova normativa elettorale, con particolare riferimento all'evoluzione dei sistemi politici locali della Toscana e ai modi con cui il nuovo contesto istituzionale ha interagito con le trasformazioni del modello politico e sociale che, storicamente, ha caratterizzato questa regione.

2. La partecipazione elettorale

Voto politico e voto amministrativo: i divari nei livelli della partecipazione. – Nella storia politica italiana della seconda metà del Novecento, la Toscana si è sempre caratterizzata come una delle regioni con i più alti livelli di partecipazione elettorale: nelle elezioni politiche, la percentuale dei votanti in Toscana si è mantenuta costantemente più elevata di quella media nazionale e, anche negli anni in cui ha cominciato a manifestarsi in modi più vistosi il fenomeno dell’astensionismo, la Toscana (che pure è stata investita dalla stessa tendenza) ha comunque conservato intatto un divario positivo, rispetto al dato complessivo (FIG. 1). Tali altissimi livelli di partecipazione sono stati a lungo interpretati come una delle espressioni tipiche di una regione che, al pari di altre regioni del Centro e del Nord-Est del nostro paese, era caratterizzata dalla prevalenza di una delle due grandi “subculture politiche territoriali” che hanno dominato la scena politica del dopoguerra italiano. Secondo questa interpretazione, l’esistenza di una forte identità collettiva e di una cultura politica, socialmente maggioritaria, orientata al sostegno di una determinata forza politica, e articolata attraverso una fitta rete organizzativa e istituzionale, si traduceva in un alto, e costante, livello di mobilitazione politica e, quindi anche in una forte motivazione alla partecipazione elettorale. Il momento del voto si configurava, in questo schema, come uno dei canali privilegiati di espressione di un’appartenenza politico-ideologica radicata nella storia e nella comunità locale. Si tratta di una chiave interpretativa che ha retto a lungo e che ha trovato numerosi e convincenti momenti di verifica nella storia politica ed elettorale dell’Italia repubblicana.

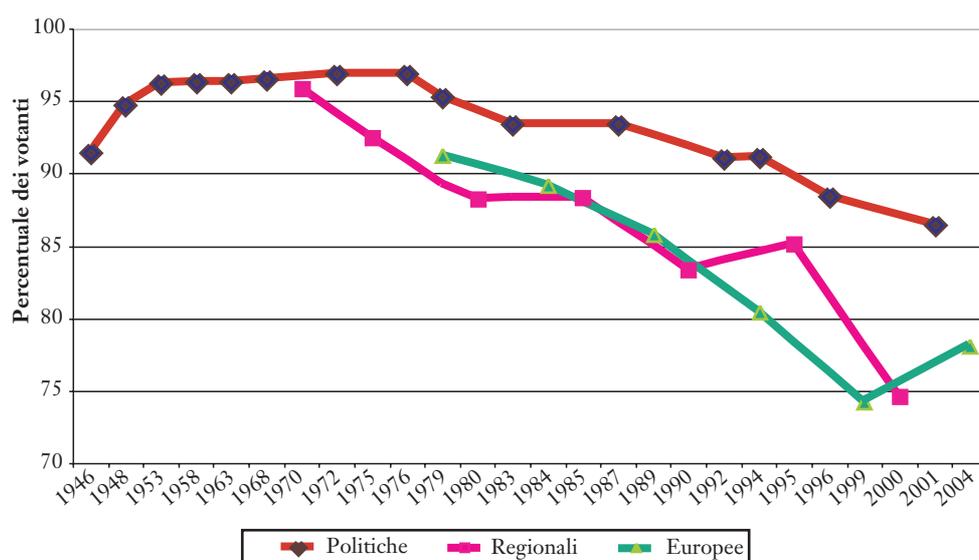
FIG. 1. – *Percentuale dei votanti nelle elezioni per la Costituente e per la Camera dei deputati in Italia e in Toscana.*



Tuttavia, a partire dagli anni Ottanta e, in modo sempre più evidente poi nel corso degli anni Novanta, i mutamenti nella cultura politica del nostro paese, la crisi del vecchio sistema politico e gli stessi processi di erosione e di trasforma-

zione che investivano le grandi tradizioni politico-culturali del nostro paese, cominciano a riflettersi apertamente nelle forme e nei livelli della partecipazione elettorale: da un lato, attraverso una caduta generale della partecipazione; dall'altro, e soprattutto, per quanto qui ci interessa più direttamente, attraverso una crescente differenziazione nelle percentuali dei votanti ai diversi tipi di elezione (europee, politiche, regionali e amministrative: si vedano la FIG. 2 e la TAB. 1)⁷.

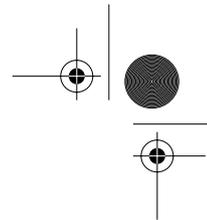
FIG. 2. – Toscana. Percentuale dei votanti alle elezioni politiche, regionali ed europee.



TAB. 1. – Toscana. Percentuale dei votanti alle elezioni politiche, regionali ed europee.

	1946	1948	1953	1958	1963	1968	1970	1972	1975
Politiche	91,4	94,7	96,2	96,3	96,3	96,5		96,9	
Regionali							95,9		92,5
Europee									
	1976	1979	1980	1983	1984	1985	1987	1989	1990
Politiche	96,9	95,3		93,4			93,4		
Regionali			88,2			88,3			83,4
Europee		91,3			89,2			85,8	
	1992	1994	1995	1996	1999	2000	2001	2004	
Politiche	91,1	91,2		88,5			86,5		
Regionali			85,1			74,6			
Europee		80,4			74,2			78,1	

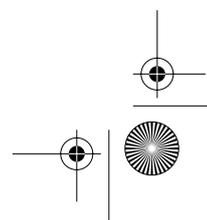
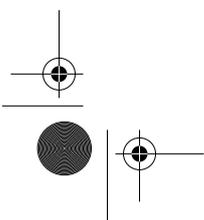
⁷ Tra i primi lavori ad occuparsi di questi temi, si veda il volume curato da M. CACIAGLI e P. CORBETTA, *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*, Bologna, Il Mulino 1987.



La crescita dell'astensionismo, in una regione storicamente "rossa" come la Toscana, mostra l'erosione e la crisi di un vecchio caposaldo della tradizionale cultura politica di questa regione: il voto come dovere civico e come momento espressivo di una forte e diffusa identità politico-ideologica. Qui si possono anche scorgere i segni della compiuta maturazione di una nuova logica di formazione del consenso politico: la crisi del cemento ideologico e l'allentamento dei vecchi collanti politico-culturali produce, in quote crescenti di cittadini, un approccio alla politica e alla scelta di voto che potremmo definire *condizionato* e *selettivo*, legato alla capacità che l'offerta politica, in quel momento e nelle diverse scadenze elettorali, mostra nel rappresentare interessi e forze sociali e nel motivare adeguatamente passioni e idee. All'interno di questo approccio, anche la scelta del non voto diviene un'opzione possibile e sentita come "legittima": un'opzione temporanea e revocabile, al mutare della proposta politica offerta all'elettore e delle condizioni in cui si svolge una specifica competizione elettorale.

Un'opzione revocabile, si noti bene: nulla di più erroneo di un approccio "catastrofista", che presuma di cogliere qui i segni di un qualche irreversibile declino della partecipazione politica, o di un incolmabile distacco tra società, politica e istituzioni. Ed infatti, con il terzo e più recente ciclo elettorale e soprattutto con le elezioni del 2004, la partecipazione elettorale in Toscana torna significativamente a crescere (quasi quattro punti), segnalando probabilmente un diverso clima politico e un più elevato livello di competitività delle consultazioni elettorali.

L'affermarsi e il diffondersi di queste nuove logiche nei comportamenti elettorali nasce certamente sullo sfondo dei grandi mutamenti che hanno investito le democrazie occidentali e la cultura politica diffusa, ma è stato indubbiamente anche aiutato e favorito da specifici fattori istituzionali, tra i quali in primo luogo i nuovi sistemi elettorali di tipo maggioritario, con i processi di personalizzazione della politica che ad essi si sono accompagnati. In particolare, in Italia, con l'elezione diretta dei sindaci, il voto amministrativo ha acquisito una più autonoma dimensione: scegliere un sindaco appare oramai, agli occhi di una buona parte dei cittadini, una scelta ben distinta dal voto politico con cui si elegge un deputato (o anche un candidato *premier*, sebbene nelle forme istituzionali un po' spurie con cui fino ad oggi ciò è accaduto). Sarebbe certo sbagliato sostenere che le identità politiche degli elettori non contino più (sia pure in modo diverso dal passato: oggi pesa sempre di più il senso di appartenenza ad un'area politica, più che ad un singolo partito), ma certo sono molti i segni (e ne vedremo molti nel corso di questa ricerca) che inducono a pensare come, specie nella sfera delle elezioni amministrative, la valutazione della specifica posta in gioco sia entrata oramai nella logica profonda delle scelte degli elettori. Insomma, quando si tratta di scegliere un sindaco, il giudizio sulle capacità dei candidati o sul lavoro svolto da un'amministrazione uscente, ha acquisito un rilievo crescente nelle motivazioni del voto, tale anche da trascendere, almeno in parte e sicuramente per una fetta notevole degli elettori, le appartenenze di schieramento politico, e tale da indurre comunque comportamenti elettorali differenziati, tra cui appunto una più accentuata "volatilità", o una forte oscillazione, nella stessa affluenza alle urne.



Tra le motivazioni che accompagnarono la riforma del 1993, quelle che nascevano dalla preoccupazione sul calo della partecipazione erano certamente tra le più diffuse e condivise: eppure, come ora vedremo, il mutato sistema elettorale ed istituzionale, per un decennio, non ha frenato una tendenza alla crescita dell'astensionismo. Questa minore partecipazione elettorale alle elezioni amministrative, in generale e rispetto alle elezioni politiche, tuttavia, deve essere letta attraverso una pluralità di chiavi interpretative, che rifuggano da generiche imputazioni di responsabilità alla "crisi" dei partiti o della politica. Appare sempre più evidente, infatti, come dietro le percentuali del non voto si nascondano e si sommino fenomeni diversi: nel caso specifico del voto amministrativo, da una parte, in alcuni settori dell'elettorato, (quelli più apatici, meno interessati alla politica, o marginali socialmente e culturalmente), una minore mobilitazione può essere indotta dalla stessa specificità di tale competizione, dalla minore pressione ed esposizione mediatica, o dalla percezione della sua minore politicizzazione, del suo essere relativamente "meno importante", rispetto al voto politico (il che può contribuire a spiegare il perdurante divario tra voto politico e voto amministrativo); dall'altra parte, una scelta astensionista può nascere anche dalla risposta selettiva di un altro segmento dell'elettorato (in questo caso, all'opposto, quello più attento alla politica e più segnato da una propria identità politica) che, giudicando insoddisfacente l'offerta elettorale dello schieramento a cui pure ci si sente più vicini, e/o per altro verso giudicando ininfluenza o non decisiva la propria partecipazione (ad esempio, quando si percepisce come scontato l'esito del voto), sceglie di non votare, attribuendo a questa opzione il valore di una scelta politica pienamente legittima e, talvolta, di una protesta o di un "dispetto".

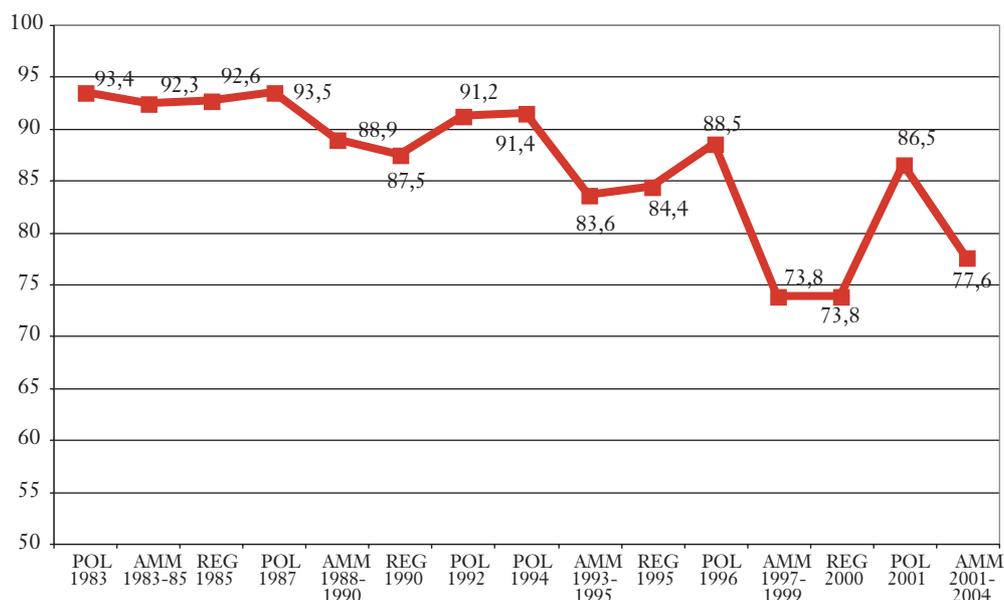
Voto amministrativo e astensionismo in Toscana. – La Toscana si ritrova pienamente dentro questo quadro interpretativo fin qui delineato. Tendenze, forme e livelli della partecipazione elettorale mostrano come anche in Toscana si manifesti pienamente quel fenomeno che alcuni studiosi hanno definito come «astensionismo intermittente»: accanto ad un astensionismo «strutturale» che si fonda su una duratura e, per così dire, ormai congenita estraneità e indifferenza alla politica, emerge anche una crescente quota di elettori che scelgono di volta se e quando recarsi alle urne, secondo una mutevole valutazione delle proposte politiche in campo e dell'importanza attribuita alla posta in gioco.

A tutto ciò va aggiunto un altro fattore, che anche in Toscana ha giocato un ruolo rilevante: ossia, l'indebolimento dei partiti e delle loro strutture organizzative territoriali, molto meno forti e ramificate che in passato e quindi non più in grado di coinvolgere, e "trascinare" alle urne, anche i settori dell'elettorato meno motivati o più distanti dalla politica. Una delle cause non secondarie della minore partecipazione elettorale va individuata cioè nello stesso processo di destrutturazione dei partiti. E se un tale processo, in Toscana, appare certamente meno forte e ad uno stadio meno avanzato, rispetto ad altre aree del paese, esso tuttavia si è manifestato pienamente anche in questa regione.

Naturalmente, per le elezioni amministrative, il radicamento territoriale dei partiti continua ad essere un fattore decisivo, così come la loro capacità di mettere a disposizione delle comunità locali un personale politico esperto e sperimentato, capace di sollecitare attenzione e attirare consenso; e tuttavia hanno pesato certamente, sui livelli più bassi di partecipazione elettorale, un indebolimento della capacità di presa dei partiti sulla società locale e una rarefazione del loro insediamento organizzativo. E la stessa figura del sindaco, se appare come il vero, nuovo baricentro della rappresentanza politica locale (argomento su cui ci soffermeremo ampiamente nel corso di questo lavoro e poi nelle conclusioni) non sembra però di per sé capace, evidentemente, di rappresentare l'elemento catalizzatore di quella più ampia partecipazione, che solo una politica "diffusa", la presenza di reti organizzative ramificate, assicurava in passato e può assicurare ancor oggi.

Questi fenomeni, (dapprima, per circa un decennio, una caduta del tasso di partecipazione e, insieme, un crescente divario tra il voto politico e quello amministrativo; e poi, con le ultime elezioni, una ripresa della partecipazione e una riduzione di quel divario) possono essere colti molto bene analizzando i dati relativi ai 51 Comuni toscani con oltre 15 mila abitanti, che costituiscono l'oggetto specifico della nostra indagine (FIG. 3).

FIG. 3. – Percentuale dei votanti nei comuni toscani con oltre 15 mila abitanti.



Come si può notare, ancora per quasi tutti gli anni Ottanta le percentuali dei votanti in Toscana, oltre che elevatissime, rimangono costanti, quale che sia il livello istituzionale a cui si riferiscono: il voto, dunque, quale che sia l'occasione elettorale, rimane ancora, pur in un decennio che comincia a far emergere i profondi mutamenti che stanno investendo i tradizionali pilastri di una cultura politica diffusa, il momento in cui esprimere comunque la propria identità e appartenenza politica.

D'altra parte, il sistema proporzionale si fondava proprio su questo presupposto: un voto che non decideva direttamente su chi dovesse amministrare un comune, ma che era soprattutto espressione di un orientamento politico, un atto che costruiva una rappresentanza, ma che delegava però ai partiti, in una fase successiva e distinta, il compito di trovare gli accordi e le mediazioni per la definizione dell'assetto degli organi esecutivi. Soprattutto in una regione con un forte radicamento delle culture e delle tradizioni politiche, quale è stata la Toscana, ogni scadenza elettorale diventava un momento in cui era possibile (e necessario, vista l'importanza politica generale attribuita anche a piccoli spostamenti percentuali) manifestare la propria identità politica. Certo, sarebbe riduttivo pensare che, in passato, la specifica dimensione amministrativa non contasse, o che l'elettore non guardasse anche ai possibili effetti del proprio voto nella determinazione delle cariche elettive (i capilista, ad esempio, indicati o riconosciuti come possibili sindaci); ma è indubbio che pesassero, nello stesso "clima" elettorale del voto amministrativo, le grandi fratture politico-ideologiche che attraversavano il nostro paese.

Già con le elezioni amministrative che si svolsero tra il 1988 e il 1990, tuttavia, cresce notevolmente lo scarto con il voto politico: se nel 1983-1985, il divario era stato solo dell'1,1%, nel ciclo elettorale 1987-1990 tale divario sale al 3,5%, con una flessione piuttosto accentuata nei comuni con oltre 100 mila abitanti (-4,7%) e un po' inferiore nei comuni tra 15 e 30 mila abitanti (-2,4%).

Sono i primi segni di una tendenza che assumerà negli anni seguenti un ritmo sempre più incalzante. Lo scenario politico di crisi della Prima Repubblica porta ad una ripresa della partecipazione alle politiche del 1992 e del 1994, ma già negli anni 1993-1995 il voto amministrativo (si noti bene: nonostante la novità della legge elettorale) vede accentuarsi la caduta dei tassi di partecipazione: nel complesso, rispetto al 1988-1990, il 5,3% in meno, con una punta di -8,0% nella città medie (tra 50 e 100 mila ab.). E cresce anche il divario rispetto alle politiche: se nel precedente ciclo elettorale, la differenza era stata di circa 4 punti e mezzo, le elezioni amministrative degli anni 1993-1995 segnano, rispetto alle politiche del 1994, uno scarto di quasi otto punti.

La successiva tornata di elezioni amministrative, negli anni 1997-1999, non inverte la tendenza: anzi, il divario rispetto al voto politico del 1996 cresce ulteriormente, giungendo a toccare quasi i 15 punti percentuali; mentre lo stesso confronto con le precedenti elezioni amministrative segna un'ulteriore flessione di circa 10 punti. Va poi rilevata una particolarità: nell'arco di tempo considerato, le elezioni regionali si sono svolte in Toscana nella stessa data dei turni amministrativi generali, che coinvolgevano gran parte dei comuni toscani (1985, 1990, 1995): e ovviamente, il livello di partecipazione era pressoché identico⁸. Nel 2000, per la prima volta le elezioni regionali si svolgono separatamente, ma il tasso di partecipazione continua

⁸ Le percentuali dei votanti alle Regionali, nei nostri dati, si differenziano leggermente dal contemporaneo ciclo elettorale amministrativo in quanto, come già ricordato, abbiamo considerato unitariamente, nei diversi cicli elettorali, i Comuni che votavano al di fuori della tornata amministrativa principale.

ad allinearsi a quello delle precedenti elezioni amministrative, assestandosi al livello più basso mai registratosi nella storia elettorale della Toscana: a segnalare, probabilmente, come, nella percezione dell'opinione pubblica, l'istituzione regionale fosse ancora tendenzialmente assimilata ad altri livelli amministrativi, e non evocasse una mobilitazione elettorale tipica delle scadenze politiche. Ed infatti, nelle successive elezioni politiche del 2001, la partecipazione tornava a crescere di oltre 12 punti: tra il 73,8% delle amministrative del 1997-1999 e delle regionali del 2000, e l'86,5% delle politiche del 2001, si misurava il più forte scarto storicamente mai registratosi in Toscana tra elezioni svoltesi a distanza così ravvicinata.

L'ultimo ciclo elettorale, 2000-2004 segna, come abbiamo detto, un'inversione di tendenza: nei 51 comuni considerati, la percentuale dei votanti alle amministrative torna a crescere, per la prima volta dopo oltre vent'anni, passando dal 73,8% al 77,6% e riducendosi nettamente anche lo scarto rispetto alle precedenti politiche del 2001. Non si può non mettere in relazione questo dato al particolare clima politico che ha caratterizzato questa prima parte del decennio, con la crescita della mobilitazione politica indotta dall'opposizione al governo Berlusconi e dalle numerose forme di partecipazione dal basso con cui questa si è espressa. Ed è possibile poi ipotizzare che in Toscana sia tornata ad alimentarsi, almeno in parte, anche quella peculiare forma di identità politica municipalistica, o anche quella forma di "orgoglio" regionalistico, in opposizione agli equilibri politici nazionali, che da sempre costituiscono un tratto costitutivo della cultura politica della sinistra in questa regione. In ogni caso, emerge una conferma di quanto "mobili" siano divenuti, specie in occasione di elezioni amministrative, le forme e i livelli della partecipazione elettorale: una mobilità che certamente rappresenta una netta soluzione di continuità, rispetto ad un'immagine classica della Toscana "rossa" come regione dal forte e compatto profilo sub-culturale.

Partecipazione e astensionismo aggiuntivo nei ballottaggi. – Per completare il quadro, occorre anche considerare anche la partecipazione elettorale nei ballottaggi (TAB. 2): come vedremo meglio in seguito, analizzando il fenomeno da un altro punto di vista, in Toscana il ricorso ai ballottaggi è stato piuttosto frequente nel primo ciclo elettorale (19 casi su 51 comuni), mentre si è nettamente ridotto nel secondo e nel terzo ciclo elettorale (solo 8 e 10 casi), a causa della maggiore ampiezza delle coalizioni e della maggiore polarizzazione della competizione.

TAB. 2. – *Toscana. Percentuale dei votanti alle elezioni politiche, regionali ed europee.*

Ciclo elettorale	Totale comuni	Comuni con elezione al 1° turno	Comuni al ballottaggio		% votanti 1° turno	% votanti ballottaggio	Astensionismo aggiuntivo (%)
1993-1995	51	32	19	totale	81,6	67,2	14,4
				media	82,9	70,0	12,9
1997-1999	51	43	8	totale	71,4	56,8	14,6
				media	73,7	58,6	15,1
2000-2004	52	42	10	totale	75,1	57,8	17,3
				media	75,2	61,4	13,8

In Toscana, le dimensioni dell'*astensionismo aggiuntivo* (ossia, la percentuale di elettori *in più* che non vanno a votare, rispetto agli astenuti del primo turno) appaiono molto simili, per quanto riguarda il primo ciclo elettorale, a quelle riscontrate sul piano nazionale, pari al 13% degli elettori⁹: nei 19 ballottaggi degli anni 1993-1995 svoltisi in Toscana abbiamo una flessione media del 12,9% dei votanti, rispetto al primo turno, che sale fino al 15,1% negli 8 ballottaggi del 1997-1999.

Il terzo ciclo elettorale vede una media di astensionismo aggiuntivo che torna a scendere (13,8%), con una maggiore divaricazione rispetto al dato totale relativo al complesso degli elettori (17,3%), a causa della particolare incidenza del ballottaggio nel Comune di Firenze, dove la partecipazione è scesa notevolmente, dal 76% al 51,9%.

Le dimensioni del fenomeno appaiono, nel complesso, del tutto fisiologiche, (a dispetto dei detrattori del doppio turno che, puntualmente, cercano di trovare qui qualche argomento a favore delle proprie tesi): è evidente infatti come, in occasione dei ballottaggi, le motivazioni che possono spingere alla partecipazione sono diverse e mutevoli e, in alcuni casi, decisamente più deboli. Per un verso, una parte degli elettori, quanti avevano scelto al primo turno candidati esclusi dal ballottaggio, trova evidentemente minori motivazioni per tornare alle urne, se non quelle legate alla possibilità di esprimere comunque una seconda scelta, o di scegliere il "meno peggio" tra i due candidati rimasti in corsa; ma poi, soprattutto, per altro verso, incide una variabile decisiva (che, ad esempio, ha contribuito non poco ad abbassare il numero dei votanti nel ballottaggio di una città come Firenze, nel 2004), ossia il diverso grado di apertura o chiusura della competizione: tanto più incerto appare l'esito del ballottaggio, tanto maggiori sono le sollecitazioni (per tutti gli elettori, compresi quelli degli "altri" candidati) che possono indurre a partecipare al ballottaggio. Perciò, appare opportuno aggiungere alla considerazione dell'*astensionismo aggiuntivo* anche la valutazione di altre due misure: la chiusura della competizione, appunto, e quella che è stata definita la «partecipazione inattesa», cioè la quota di elettori che hanno votato al ballottaggio e che supera la quota dei voti raccolti dai primi due candidati¹⁰. Dal com-

⁹ Cfr. G. BALDINI e G. LEGNANTE, *Città al voto*, cit., p.157.

¹⁰ Ivi, pp.157-158: la «partecipazione inattesa» è data dalla «differenza fra la partecipazione al ballottaggio e la quota di voti ottenuta al primo turno dai due candidati ammessi al ballottaggio». Tale differenza va calcolata sul totale degli elettori. Ad esempio, tra i comuni toscani, si prenda il caso del ballottaggio con il più alto valore di tale indice, le elezioni di Pietrasanta nel 1993: al primo turno, su 21.239 aventi diritto, avevano votato 17.395 elettori (81,9%); al ballottaggio, 15.101 (71,1%); il 1° candidato ottenne 4.674 voti, il 2° candidato 3.027 voti, tutti gli altri candidati esclusi dal ballottaggio ben 7.902 voti. A questo punto, va calcolata la differenza tra il numero dei votanti al ballottaggio e la somma dei voti raccolti dai primi due candidati: nel nostro caso, $15.101 - (4.674 + 3.027) = 7.400$ che corrispondono al 34,8% degli elettori. Otteniamo così una misura della quota di elettori che, pur (teoricamente) "disinteressati", in quanto avevano scelto al primo turno candidati poi esclusi, hanno partecipato ugualmente al ballottaggio. Nel nostro caso si tratta di un valore molto elevato, che possiamo confrontare con quello dell'*astensionismo aggiuntivo* (10,8%): se ne può trarre la conclusione che, a fronte di 10 elettori che si sono astenuti al ballottaggio, dopo aver votato al primo turno, ve ne sono stati ben 35 che, pur essendo "orfani" del proprio candidato, sono tornati alle urne.

binarsi di queste diverse variabili, possono derivare situazioni diverse, che possono avere ripercussioni diverse sui livelli di mobilitazione degli elettori al secondo turno: da una parte, ballottaggi molto serrati e incerti o, al contrario, dall'esito piuttosto scontato; dall'altra, una quota più o meno elevata di elettori (tra quelli che avevano votato per gli "altri") che rientra in gioco al secondo turno, ridistribuendo il proprio voto tra i due candidati rimasti in campo. Per misurare il grado di "chiusura" della competizione occorre considerare non solo il distacco tra il primo e il secondo candidato, ma anche la loro distanza dalla soglia del 50% (e quindi di converso, la quantità di "altri" potenziali voti a cui è possibile attingere)¹¹. Nelle tabelle seguenti presentiamo il quadro dei ballottaggi svoltisi in Toscana, distinguendo i casi di ballottaggio per ciclo elettorale (TAB. 3) e per classi di chiusura della competizione (TAB. 4).

TAB. 3. – *Astensionismo aggiuntivo e partecipazione inattesa nei ballottaggi.*

Ciclo elettorale	Numero di casi		Astensionismo al 1° turno	Astensionismo aggiuntivo*	Partecipazione inattesa**	Indice di chiusura della competizione
1993-1995	19	totale	18,4	14,4	14,9	2,9
		media	17,1	12,9	18,2	
1997-1999	8	totale	28,6	14,6	3,6	6,3
		media	26,3	15,1	6,1	
2000-2004	10	totale	24,9	17,3	-0,4	5,2
		media	24,8	13,8	3,0	
TOTALE	37	totale	22,9	15,5	7,1	4,3
		media	21,2	13,6	11,5	

*Astensionismo aggiuntivo = differenza fra la quota di astenuti al ballottaggio e quella degli astenuti al primo turno.

** Partecipazione inattesa = differenza fra la partecipazione al ballottaggio e la quota di voti ottenuta al primo turno dai due candidati ammessi al ballottaggio.

¹¹ L'indice di «chiusura della competizione» (IC), quindi, si costruisce calcolando «la differenza fra la distanza fra il primo e il secondo candidato e la distanza del primo classificato dal 50%, calcolata in % sui voti validi» (G. BALDINI e G. LEGNANTE, *Città al voto*, cit., p. 158). Ossia, secondo questa formula: $IC = (\% \text{ voti } 1^\circ \text{ candidato} - \% \text{ voti } 2^\circ \text{ candidato}) - (50\% - \% \text{ voti } 1^\circ \text{ candidato})$. Si possono così ottenere varie classi di chiusura della competizione: nella tabella 3, la prima di esse («meno - 10%») indica una competizione *molto aperta*, e così via, fino all'estremo opposto («più di 10%»), dove la competizione è invece *molto chiusa*. Il caso di ballottaggio più «aperto», tra quelli svoltisi in Toscana, è quello delle elezioni di Lucca nel 1994, con il 1° candidato al 30,7% e il secondo al 30,4 (IC = -19,0). Il ballottaggio più «chiuso», invece, quello di Pescia, nel 1997, con il 1° candidato al 46,3% e il secondo al 16,5% (IC=26,1). Il ballottaggio di Firenze, nel 2004, ha visto un IC molto elevato, (pari a 18,6), con il sindaco uscente al 1° turno al 49,2% e il suo principale contendente al 29,7%.

TAB. 4. – *Astensionismo aggiuntivo e partecipazione inattesa nei ballottaggi, per classi di chiusura della competizione.*

Ballottaggi	Indice di chiusura della competizione*	Numero di casi		Astensionismo aggiuntivo al primo turno	Astensionismo aggiuntivo al 2° turno	Partecipazione inattesa
“molto aperti”	Meno di -10%	5	Media	20,6	12,4	21,5
“aperti”	Da -10% a 0%	8	Media	20,2	10,5	12,4
“chiusi”	Da 0% a 10%	6	Media	24,8	15,8	10,0
“molto chiusi”	Più di +10%	12	Media	20,8	15,1	8,2
TOTALE		37	Media	21,2	13,6	11,5

* Chiusura della competizione = differenza fra la distanza fra il primo e il secondo classificato e la distanza del primo classificato dal 50%, calcolata sui voti validi.

La partecipazione inattesa appare piuttosto alta nei ballottaggi del primo ciclo elettorale (quello, peraltro, con il maggior numero di casi), segnato da una minore concentrazione bipolare e da una più elevata “apertura” della competizione: mediamente, oltre il 18% di elettori, con un astensionismo aggiuntivo del 12,9%¹². Negli otto ballottaggi degli anni 1997-1999 questa percentuale si abbassa notevolmente, fino ad una media del 6,1% (ma un dato totale ancora più basso, il 3,6%), a fronte di un astensionismo aggiuntivo più elevato (15,1%). Infine, nei 10 ballottaggi del 2000-2004 il dato di partecipazione inattesa si abbassa notevolmente: con una media del 3,0% e con un valore negativo relativo al totale degli elettori (-0,4%), dovuto al fatto che in quattro comuni su 10 (e tra questi Firenze) gli elettori che hanno votato al 2° turno sono stati in numero inferiore anche rispetto a quelli che, al primo turno, avevano votato per gli stessi due candidati giunti al ballottaggio.

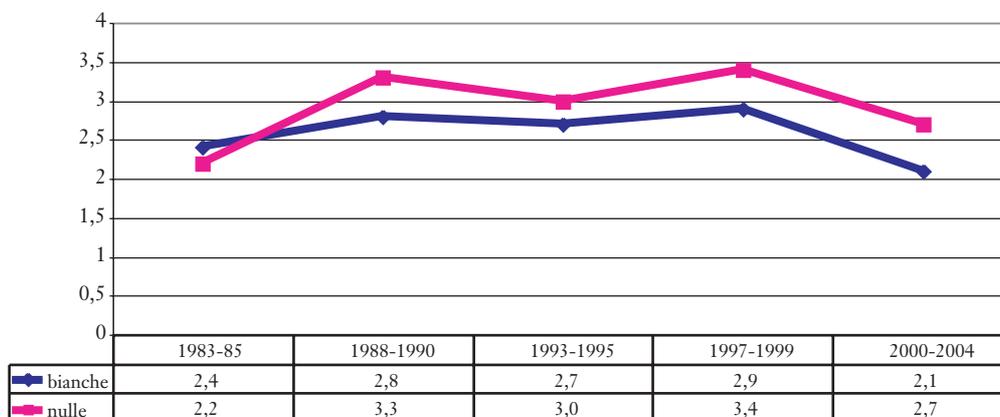
Considerando nel loro insieme i 37 casi di ballottaggio che si sono avuti in Toscana a partire dal 1993, appare nettamente una correlazione tra il livello di partecipazione elettorale e la “chiusura” o “apertura” della competizione.

Più aperta la competizione, ossia più incerto il suo esito, più elevato il grado di coinvolgimento degli elettori che, al primo turno, avevano votato per gli “altri” candidati: la percentuale di “partecipazione inattesa” passa da una media del 21,5% nei 5 ballottaggi molto aperti, al 12,4% nei ballottaggi aperti, al 10,0% nei casi di ballottaggi chiusi e all’8,2 % in quelli molto chiusi.

¹² Nella tabella distinguiamo tra media e totale, per consentire una prima valutazione differenziata tra ciò che accade mediamente nei diversi casi e ciò che invece riguarda il comportamento degli elettori, nel loro complesso. Ovviamente, quando i due valori sono vicini se ne può dedurre una relativa omogeneità dei fenomeni in tutti i comuni, quale che sia la loro dimensione demografica.

I voti non validi. – Infine, particolare attenzione merita anche un'altra modalità di voto, ossia il voto non valido, le schede bianche e le schede nulle. È opportuno distinguere tra i due tipi di voto non valido, in quanto le schede bianche rappresentano con nettezza un'espressione di rifiuto dell'offerta elettorale, mentre le schede nulle possono contenere questa motivazione, ma possono anche essere il frutto di errori materiali nell'espressione del voto: un aspetto che occorre particolarmente considerare quando si tratta, come nel nostro caso, di valutare gli effetti di un nuovo sistema elettorale sulle forme e i livelli della partecipazione. Come mostra la FIG. 4, nella vicenda delle elezioni amministrative in Toscana uno spartiacque fondamentale si rivela il ciclo elettorale degli anni 1988-1990: come già per la percentuale dei votanti (che vede allora la prima brusca flessione dell'intera storia elettorale della regione, con una flessione del 3,4%), anche il voto non valido registra allora un incremento significativo, passando le schede bianche (nei 51 Comuni che stiamo analizzando) dal 2,4% al 2,8% e le nulle dal 2,2% al 3,3%. Si tratta, con tutta evidenza, di un fenomeno da ricondurre al particolare clima politico e culturale di quel biennio a cavallo del fatidico Ottantanove e, in particolare, ai possibili fattori di disorientamento e di incertezza che, specie in una regione come la Toscana, potevano essere legati agli eventi di portata epocale che in quel momento maturavano.

FIG. 4. – Percentuale di schede bianche e nulle (sui votanti) alle elezioni comunali, nei comuni toscani con oltre 15 mila abitanti.



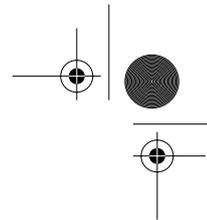
Meno rilevante appare invece un'interpretazione che rimanda alle difficoltà informative legate all'introduzione di un nuovo sistema elettorale: alla prima prova della nuova legge elettorale, nel biennio 1993-1995, decrescono leggermente sia la percentuale delle schede bianche (-0,1%) sia quella delle schede nulle (-0,3%); mentre, alla seconda prova, e dunque quando si poteva pensare che fosse più avanzato un processo di apprendimento delle nuove regole, crescono nuovamente sia le schede bianche (+0,2%) che le schede nulle (+0,4%). Infine, con il

terzo ciclo elettorale, tra il 2000 e il 2004, emerge una nuova, e piuttosto netta, inversione di tendenza: le schede bianche, dal 2,9% registrato nel ciclo 1997-1999 diminuiscono fino al 2,1%, mentre le schede nulle passano dal 3,4% al 2,7%, con una flessione di notevole entità. Se consideriamo anche la ripresa della percentuale dei votanti, sopra ricordata (+1,5%), otteniamo una significativa riduzione dell'area del non voto, di circa 3 punti: un segnale piuttosto netto di una nuova fase di ripresa della partecipazione politica ed elettorale.

3. Nuove regole e nuove modalità di partecipazione

Maggioritario e astensionismo: quale legame? – Quale dunque il bilancio che è possibile trarre da questo primo punto di osservazione? La nuova legge elettorale, l'elezione diretta del sindaco, quali effetti hanno prodotto sulle forme e i livelli della partecipazione elettorale?

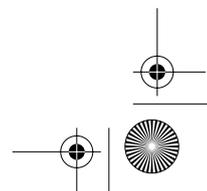
Come dicevamo, nel dibattito che ha accompagnato la riforma del 1993, questo tema era molto presente: da più parti si sosteneva la tesi secondo cui le forme di elezione personalizzata (i “nuovi” sindaci, i collegi uninominali) avrebbero consentito un più diretto e ampio rapporto tra la politica e i cittadini. Inoltre, la polemica contro la cosiddetta partitocrazia si alimentava anche di questa convinzione: ossia, che la caduta della partecipazione elettorale, il crescente astensionismo, sarebbero stati frenati dall'attribuzione ai cittadini di un più diretto potere decisionale, creando le condizioni affinché essi potessero influire in prima persona sulla scelta degli uomini e delle donne che li avrebbero governati o amministrati. Come si è visto, ciò non è accaduto; ma non per questo, naturalmente, se ne può trarre la conclusione di un qualche fallimento delle nuove regole. Sono altre, con tutta evidenza, le ragioni di fondo che tendono oramai a rendere l'astensione una componente strutturale del comportamento elettorale: una componente peraltro assai *variabile*, tanto nelle *dimensioni* (come si è appena visto, anche nel caso toscano), quanto nelle *motivazioni* che ad essa risultano sottese. Ragioni profonde, che rimandano, sullo sfondo, al travaglio della crisi e della “transizione” italiana degli anni Novanta: certamente, nel vecchio sistema politico italiano, la logica della rappresentanza proporzionale e la presenza di forti e strutturati partiti di massa contribuiva a tenere alto il livello della mobilitazione politica e quello della partecipazione elettorale. Oggi, con un'imperfetta democrazia maggioritaria e, soprattutto, con partiti e coalizioni fragili, che riescono ad intessere solo legami deboli con la società e i cittadini, - e d'altra parte, una società civile, specie in una regione come la Toscana, ricca di un tessuto associativo autonomo e pluralistico -, il momento della partecipazione elettorale *amministrativa* (laddove si tratta di scegliere “solo” un sindaco, beninteso: perché, per le elezioni politiche, molte linee di frattura politica e ideologica continuano a pesare, e non marginalmente) si è parzialmente depotenziato politicamente: si stanno affievolendo cioè quei caratteri di permanente



scelta di campo che, in altre epoche, accompagnava anche questi livelli di competizione elettorale. Come hanno mostrato le numerose analisi sulle elezioni della “transizione” italiana, l’elettorato italiano è stato caratterizzato, nel complesso e almeno fino alle elezioni del 2001, da una grande stabilità e una scarsa permeabilità reciproca tra i due blocchi politici, a fronte di una notevole mobilità nel voto ai partiti all’interno delle coalizioni: e l’esito delle elezioni politiche del 1994, del 1996 e del 2001, com’è noto, è stato soprattutto determinato dalla diversa configurazione dell’offerta politica, dall’assetto delle coalizioni e delle alleanze elettorali.

Una tale valutazione vale solo in parte per le elezioni amministrative: sarebbero necessarie ricerche specifiche, per valutare la maggiore o minore mobilità del voto tra gli schieramenti, in occasione di elezioni comunali, ma si può facilmente ipotizzare (anche alla luce dei numerosi casi in cui città chiaramente orientate nel voto politico hanno scelto sindaci di altro colore) che essa sia certamente qui più elevata. Tuttavia, proprio i dati sulla partecipazione elettorale, ci inducono a sottolineare come sia soprattutto quest’ultima variabile (ossia, di volta in volta, il grado diverso di mobilitazione dell’elettorato dei due maggiori schieramenti) ad incidere in maniera decisiva sullo stesso esito elettorale: se, in sede di elezioni politiche, il senso di appartenenza ad uno dei due poli è molto radicato e (fino ad oggi) raramente è accaduto che esso venisse superato con un’aperta e diretta “defezione” verso l’altro polo, in occasione di elezioni amministrative, invece, votare per un “altro” candidato sindaco, diverso da quello proposto dallo schieramento a cui ci si sente politicamente più vicini, è una scelta che viene percepita (da una parte almeno degli elettori) come possibile e “legittima”, in quanto foriera di effetti politici comunque circoscritti¹³. Ma soprattutto, ci sembra di poter ipotizzare, è lo scegliere di non votare la soluzione a cui più frequentemente ricorre quella fetta di elettori che non si riconosce nella proposta dello schieramento politico a cui ci si sente abitualmente più vicini. Per riprendere le note categorie di Hirschmann, l’astensione può essere vista come una forma di *voice*: e non a caso, nel dibattito corrente, il non voto è spesso letto come “protesta”, come espressione di un voto di dissenso (ma anche di una “punizione”, di un voto “a dispetto”) verso le scelte del proprio schieramento, che non si spinge tuttavia fino al passo estremo, ossia alla defezione verso l’altro campo politico.

¹³ Anche per questo sono pienamente condivisibili tutte le valutazioni che, in occasione di elezioni amministrative, raccomandano molta prudenza nel trarre indicazioni politiche generali dagli esiti del voto. Da ultimo, si veda, sulle elezioni del 2004, e su questo tema, quanto scrive G. LEGNANTE sul «ruolo delle elezioni locali nel “ciclo” elettorale nazionale» in *Il voto nelle città: ancora una sconfitta per il centrodestra*, in *Politica in Italia*, edizione 2005, a cura di C. Guarnieri e J.L. Newell, Bologna, Il Mulino 2005, pp. 81-100.



Questa dinamica dei comportamenti elettorali, nelle elezioni comunali, trova un terreno particolarmente favorevole in occasione dei ballottaggi: è qui che spesso si manifesta la scelta dell'astensione come espressione di un rifiuto della proposta politica che è stata sottoposta agli elettori¹⁴.

Nel valutare poi i fenomeni dell'astensionismo e del non voto, occorre anche considerare un altro argomento, sostenuto in modo ricorrente dagli avversari dei modelli maggioritari, secondo cui tali modelli, restringendo di fatto l'area e il ruolo della rappresentanza, scoraggerebbero una più ampia partecipazione: gli elettori che non si riconoscono nella logica bipolare, ad esempio, sarebbero indotti con maggiore frequenza all'astensione. Ebbene, come si ricordava sopra, se non si può escludere che un atteggiamento di "rifiuto" dell'offerta elettorale possa essere alla base di una certa quota di astensionismo differenziale e intermittente, i dati disponibili ci suggeriscono che non vi è alcuna correlazione tra ampiezza dell'offerta di rappresentanza politica e decremento dell'astensionismo: anzi, specie per i primi due cicli elettorali, si nota il fenomeno esattamente inverso. Se guardiamo alla percentuale di aumento dei non votanti, nelle elezioni amministrative, rispetto alle più vicine elezioni politiche, notiamo che, nei comuni in cui più alto è il numero delle liste concorrenti e dei candidati sindaci, maggiore è anche l'incremento dell'astensionismo (FIGG. 5a, 5b, 6a e 6b): ciò accade, in Toscana, in modo evidente sia per le elezioni comunali degli anni 1993-1995, rispetto al voto politico del 1994, sia per le elezioni degli anni 1997-1999, rispetto alle politiche del 1996. Una tendenza ben presente, peraltro, anche su scala nazionale, come notavano Baldini e Legnante: «gli elettori sembrano più disorientati dalla frammentazione della contesa elettorale che non dalla sua semplificazione»¹⁵. Meno lineare la correlazione per le elezioni comunali del 2000-2004, rispetto alle politiche del 2001 (FIGG. 7a e 7b), soprattutto per quanto riguarda i candidati, anche perché, come vedremo meglio tra poco, tende a diminuire, in quest'ultimo ciclo elettorale, l'offerta di candidati sindaci, mentre continua a crescere quella delle liste. E pur tuttavia, anche per quest'ultimo ciclo elettorale, se non possiamo dedurre che la causa dell'astensionismo sia di per sé la maggiore frammentazione

¹⁴ Il peso di un'astensione aggiuntiva differenziata nel determinare l'esito dei ballottaggi è fenomeno evidente e diffuso: uno dei casi più clamorosi è quello delle elezioni comunali di Bologna nel 1999, studiato nel volume di G. BALDINI, P. CORBETTA e S. VASSALLO, *La sconfitta inattesa*, Bologna, Il Mulino 2000. In particolare (pp. 28-35), come notano questi studiosi, l'astensionismo aggiuntivo, verificatosi in occasione del ballottaggio, risultava nettamente caratterizzato socialmente e politicamente, avendo riguardato le aree della città più popolari e di tradizionale insediamento del Pci-Pds. In generale, e guardando anche ai casi toscani, la crescita delle astensioni, al secondo turno, nei casi dei ballottaggi più "aperti", si può attribuire alla scarsa coesione tra gli elettori delle diverse forze politiche pure appartenenti allo stesso schieramento e/o alla debole capacità dei candidati a conservare tutto il potenziale bacino di consensi che si erano espressi al primo turno. In Toscana, quest'ultima appare una possibile spiegazione dei casi di ballottaggio in cui si rovesciano i rapporti di forza delle elezioni politiche (ad esempio, a Lucca nel 1994, a vantaggio del centrosinistra) o lo stesso esito del primo turno (come ad Arezzo, sia nel 1999 che nel 2004, a vantaggio del centrodestra).

¹⁵ G. BALDINI e G. LEGNANTE, *Città al voto*, cit., pp. 135-136.

dell'offerta, possiamo però concludere che l'allargamento dell'offerta non ha certamente contribuito a ridurre, in termini relativi, lo scarto rispetto al voto politico.

FIG. 5a. – *Numero delle liste concorrenti alle elezioni amministrative (1993-95) e incremento dell'astensionismo rispetto alle elezioni politiche del 1994. Comuni con oltre 15mila abitanti.*

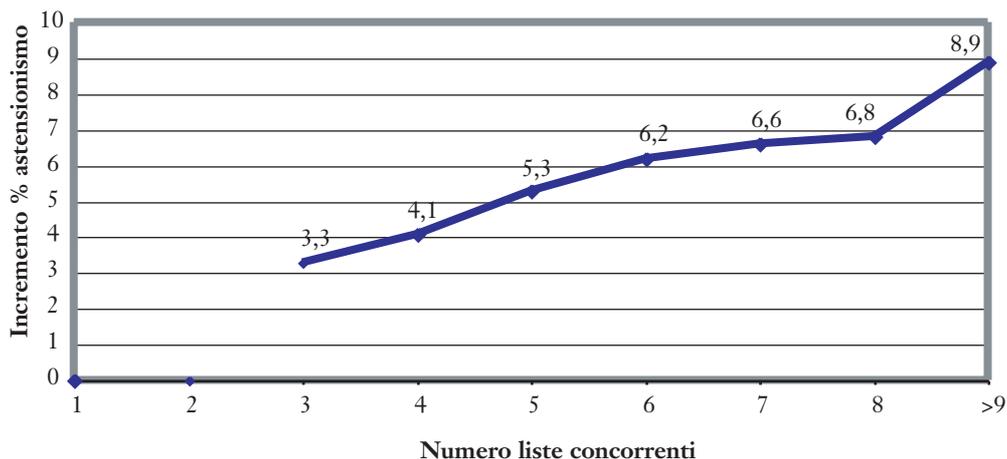


FIG. 5b. – *Toscana. Numero dei candidati alle elezioni amministrative (1993-95) e incremento dell'astensionismo rispetto alle elezioni politiche del 1994. Comuni con oltre 15mila abitanti.*

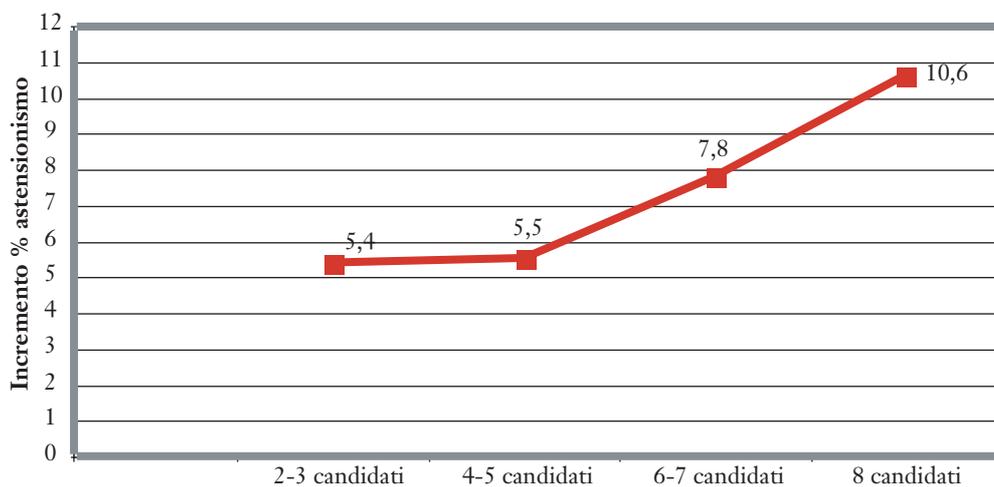


FIG. 6a. – Toscana. Numero delle liste concorrenti alle elezioni amministrative (1997-99) e incremento dell'astensionismo rispetto alle elezioni politiche del 1996. Comuni con oltre 15mila abitanti.

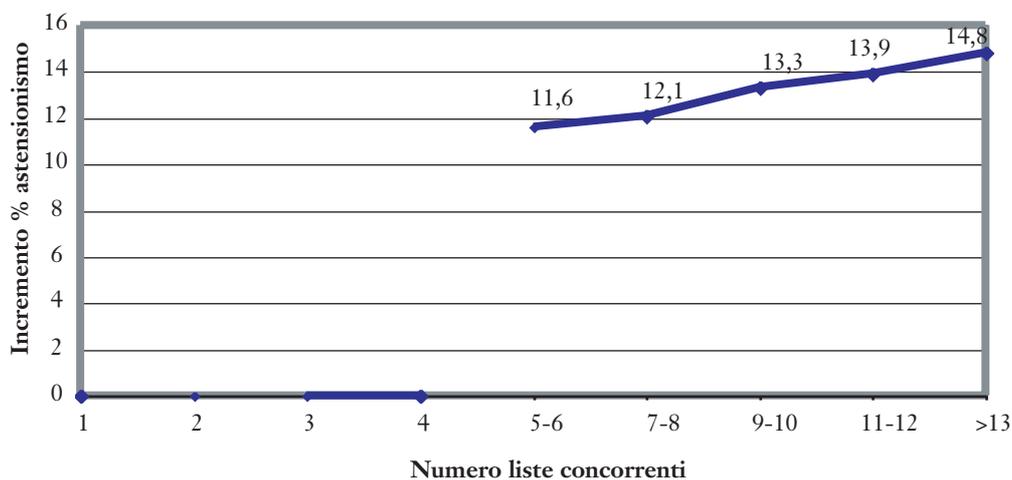


FIG. 6b. – Toscana. Numero dei candidati alle elezioni amministrative (1997-99) e incremento dell'astensionismo rispetto alle elezioni politiche del 1996. Comuni con oltre 15mila abitanti.

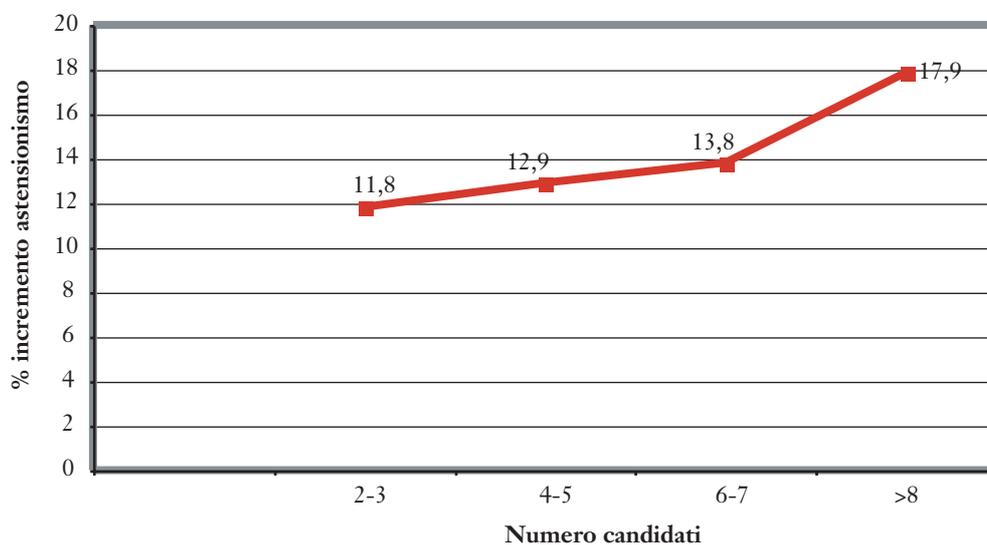


FIG. 7a. – Toscana. Numero delle liste concorrenti alle elezioni amministrative (2000-2004) e incremento dell'astensionismo rispetto alle elezioni politiche del 2001. Comuni con oltre 15mila abitanti.

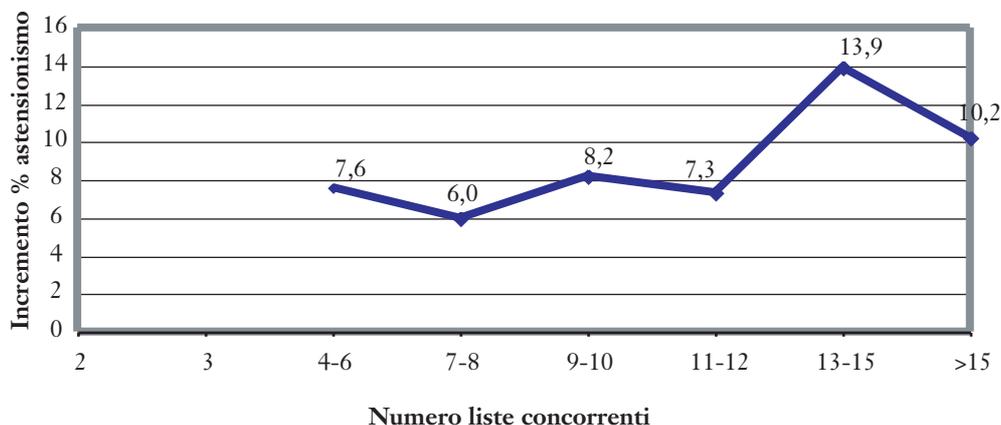
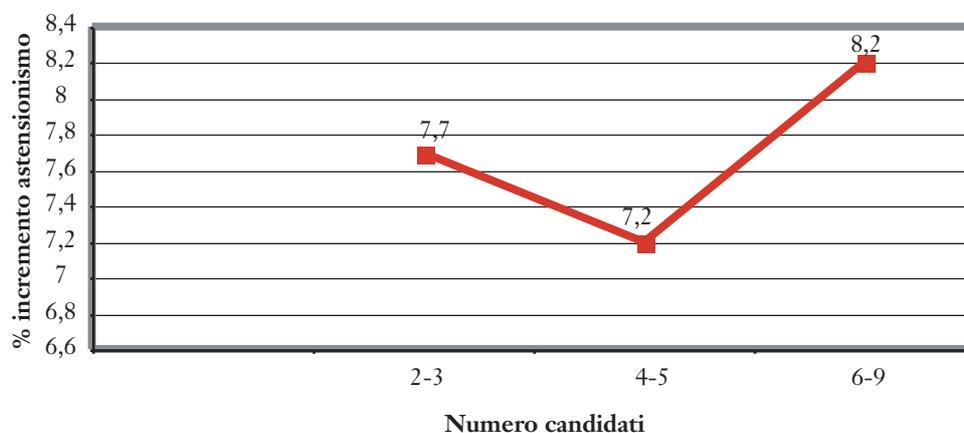
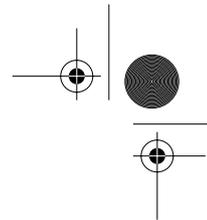


FIG. 7b. – Toscana. Numero dei candidati alle elezioni amministrative (2000-2004) e incremento dell'astensionismo rispetto alle elezioni politiche del 2001. Comuni con oltre 15mila abitanti.



Una nuova modalità di partecipazione: il voto "personale" ai sindaci. – Come abbiamo ricordato, i processi di differenziazione nei livelli e nelle forme della partecipazione elettorale non investono solo elezioni diverse, in tempi diversi, ma si esprimono anche nell'ambito di una stessa elezione: in particolare, con le nuove regole delle elezioni amministrative, la possibilità di voto *personalizzato* e di voto *diviso* e,

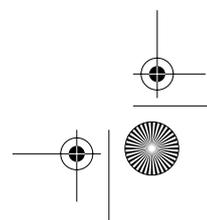
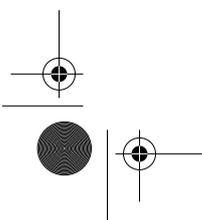


ovviamente, quella di un voto *univoco*¹⁶, consente al singolo elettore di modulare come meglio crede la propria risposta alla proposta politica che si trova di fronte. Così, appare plausibile l'ipotesi che, nel complesso, questa possibile articolazione delle modalità di voto possa rappresentare un freno ad un'ulteriore incremento dell'astensionismo, offrendo agli elettori una serie di opzioni differenziate: possono votare solo per un candidato sindaco quegli elettori che non apprezzano l'offerta partitica (e che magari, solo in presenza di questa, si sarebbero astenuti), o possono anche "dividere" il voto quanti si trovano ad apprezzare una candidatura, ma non quella dei partiti che la sostengono; mentre possono votare per un partito quanti invece assegnano un ruolo privilegiato a questo canale di rappresentanza politica, limitandosi ad "accettare" la candidatura al sindaco collegata alla lista prescelta. Il voto ad una lista, a sua volta, può essere fortemente trainato dal voto di preferenza per l'elezione dei consiglieri comunali, come vedremo nel prossimo paragrafo.

Il fenomeno del voto personalizzato è stato molto discusso, negli anni scorsi, soprattutto quando è emerso nel dibattito politico nazionale il tema del «partito dei sindaci»: possiamo dire oggi, dopo tre tornate elettorali, che le dimensioni del fenomeno, (pure rilevanti, nella fase di prima applicazione della legge, specie in alcune grandi città) erano state sopravvalutate, e non risultano confermate, se misurate sull'intero universo dei comuni al voto. Quanti sono gli elettori che votano solo per i candidati sindaci? E, nel corso degli anni, crescono o diminuiscono? I dati relativi alla Toscana mostrano, nel complesso, una crescita del fenomeno, anche se l'ultimo ciclo elettorale sembra segnare un rallentamento del fenomeno (FIG. 8): nei 51 comuni considerati, gli elettori che hanno votato solo per i candidati sindaco erano il 5,6% negli anni 1993-1995, sono saliti al 6,2% nelle elezioni svoltesi tra il 1997 e il 1999, per poi assestarsi al 6,5% nelle elezioni del 2000-2004. Da notare come la più alta percentuale (7,2%) si sia sempre registrata nei comuni non capoluogo di media dimensione, quelli con un consiglio Comunale composto da 30 seggi, ossia con un numero di abitanti compreso tra i 30 e i 100 mila abitanti¹⁷.

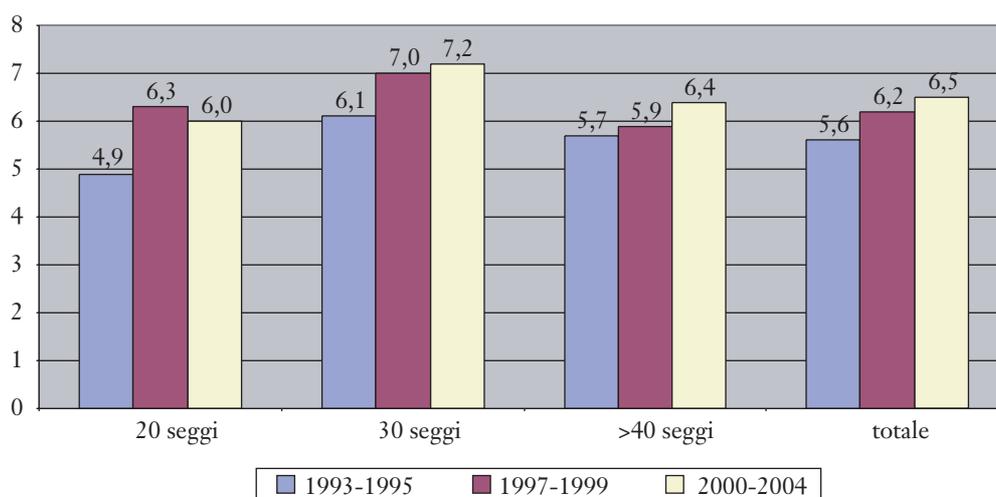
¹⁶ Definiamo come «voto personalizzato» il voto espresso solo al candidato sindaco, mentre «voto diviso» è il voto espresso per un candidato e, nel contempo, ad una lista che sostiene un altro candidato. Il voto «univoco» è invece un voto coerente, per un candidato e per una delle liste che lo sostengono: materialmente, tuttavia, l'espressione di un voto univoco può avvenire in due modi, o con un doppio voto, o con un voto alla sola lista, che si trasferisce automaticamente al candidato collegato.

¹⁷ In Toscana, peraltro, gli 11 comuni compresi in questa classe, hanno mediamente quasi 44 mila abitanti, con il più popoloso, Carrara, che conta 67 mila abitanti.



La TAB. 5 permette anche di valutare i possibili scostamenti tra il dato relativo al *totale* degli elettori (a cui si riferisce la FIG. 8) e la *media* dei dati relativi ai singoli comuni appartenenti alle diverse classi demografiche: la limitata variabilità di questi due dati mostra come il fenomeno del voto personalizzato sia piuttosto omogeneo e coinvolga in misura analoga tutti i comuni.

FIG. 8. – Toscana. *Voto personalizzato. Percentuale media di voti personali ai candidati sindaco sul totale degli elettori. Comuni con oltre 15mila abitanti.*



TAB. 5 – Toscana. *Voto personalizzato. Percentuale di voti personali ai candidati sindaco sul totale degli elettori, per classi dimensionali dei consigli comunali. Comuni con oltre 15mila abitanti.*

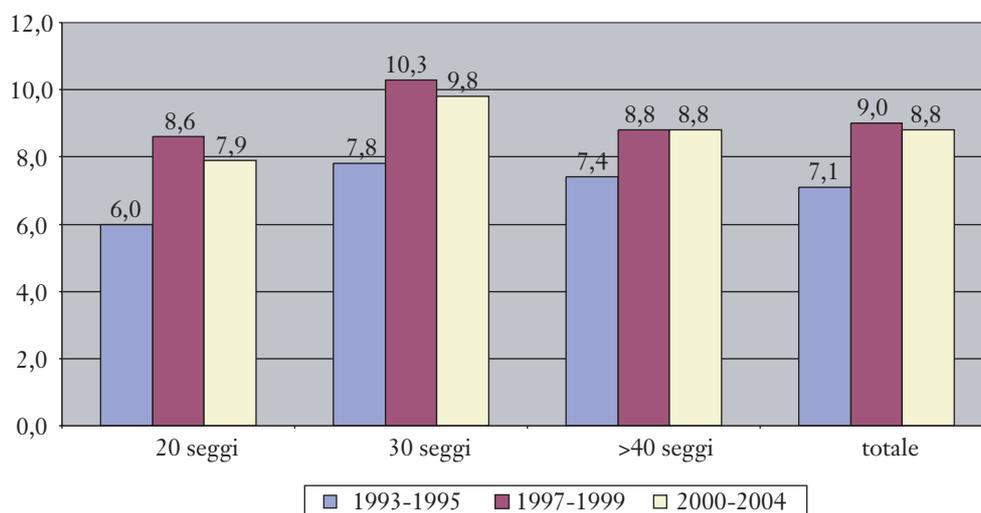
Dimensione Consiglio Comunale		n. casi	1993-1995	n. casi	1997-1999	n. casi	2000-2004
20 seggi	media	30	4,8	30	6,2	30	6,1
	totale		4,9		6,3		6,0
30 seggi	media	11	5,9	11	7,2	12	7,0
	totale		6,1		7,0		7,2
>40 seggi	media	10	6,0	10	6,6	10	7,1
	totale		5,7		5,9		6,4
totale	media	51	5,3	51	6,5	52	6,5
	totale		5,6		6,2		6,5

È possibile anche misurare la percentuale di voti personalizzati ai candidati sindaci non più rispetto agli elettori, ma rispetto al totale dei voti validi, esclu-

dendo dunque gli elettori assenti dalle urne e quelli che hanno espresso un voto bianco o nullo. Anche da questo versante emerge una tendenza alla stabilizzazione del fenomeno, dopo una prima fase di crescita. Infatti, se consideriamo i due primi cicli elettorali, la percentuale di voto personalizzato cresce significativamente, passando dal 7,1% al 9,0% (FIG. 9 e TAB. 6). Il terzo ciclo elettorale (2000-2004) segna invece un lieve regresso, soprattutto nei comuni medio-piccoli e una stasi nei comuni maggiori. Nel complesso, il dato complessivo si attesta oggi all'8,8%¹⁸.

Anche in questo caso, il confronto tra totale e media non rileva scostamenti significativi, a segnalare la relativa omogeneità del fenomeno.

FIG. 9. – *Toscana. Voto personalizzato. Percentuale di voti personali ai candidati sindaco sul totale dei voti validi. Comuni con oltre 15mila abitanti.*



Nel complesso, dunque, il fenomeno del voto personalizzato ai candidati sindaci investe una quota di elettori pari a poco meno di un decimo degli elettori che esprimono un voto valido: un fenomeno di dimensioni relativamente circo-

¹⁸ Una diretta comparazione con i dati nazionali presentati da G. BALDINI e G. LEGNANTE, *Città al voto*, cit., pp. 142-144, è possibile solo per i comuni che avevano votato nel 1997-1998, e per i quali era quindi possibile un confronto con i dati del 1993-1994: Baldini e Legnante rilevavano una media di voto personalizzato del 7,2% (sul totale degli elettori), con un incremento dell'1,3%: rispetto ai primi due cicli elettorali dei comuni toscani qui considerati, dunque, il livello di voto personalizzato in Toscana è inferiore al dato medio nazionale (5,6%, rispetto al 7,2%) ed anche l'incremento successivo è leggermente inferiore (+1,1%). Nel complesso, secondo i dati di Baldini e Legnante, il voto personalizzato sul totale degli elettori, negli anni 1997-1998, era del 6,4%; negli stessi anni, sul totale dei voti validi, era dell'8,6%.

scritte, dunque, ma che tuttavia si può rivelare molto importante dal punto di vista dell'esito stesso delle elezioni, in quanto alla diversa entità del voto personalizzato dei vari candidati è legato il "rendimento" dei candidati stessi, ovvero la loro capacità di "aggiungere" un contributo di consenso personale a quello proveniente dai partiti che li sostengono. Un fattore tanto più rilevante, ovviamente, quanto più aperta si presenta la competizione.

TAB. 6 – Toscana. *Voto personalizzato. Percentuale di voti personali ai candidati sindaco sul totale dei voti validi, per classi dimensionali dei consigli comunali. Comuni con oltre 15mila abitanti.*

Dimensione Consiglio Comunale		1993-1995	1997-1999	2000-2004
20 seggi	media	6,0	8,5	7,9
	totale	6,0	8,6	7,9
30 seggi	media	7,7	10,5	9,7
	totale	7,8	10,3	9,8
>40 seggi	media	7,8	9,5	9,5
	totale	7,4	8,8	8,8
totale	media	6,7	9,1	8,6
	totale	7,1	9,0	8,8

Il voto di preferenza: l'altra faccia della personalizzazione. – La possibilità di esprimere un voto di preferenza ai candidati alla carica di consigliere rappresenta l'altro, essenziale canale attraverso cui si esprime una dimensione personalizzata della partecipazione elettorale: un canale di cui non sempre si riesce ad apprezzare adeguatamente la portata, anche per la difficoltà a reperire una base di dati comparabili sufficientemente estesa, specie per le elezioni amministrative.

Le analisi disponibili confermano tuttavia come il voto di preferenza rappresenti tuttora, specie nelle regioni meridionali, il principale, se non proprio, l'unico vero canale di mediazione politica tra partiti ed elettori. Anche il voto di preferenza esprime una forma di personalizzazione della politica: l'altra e più antica forma di voto personale, si potrebbe dire, che continua a mantenere intatte, ed anzi per certi versi aggravandole, tutte quelle caratteristiche che, giustamente, ne hanno fatto uno dei più efficaci indicatori del livello di particolarismo di un sistema politico locale o regionale: tanto più deboli sono le identità collettive, tanto più elevato è l'uso del voto di preferenza; tanto più avanzato il processo di destrutturazione dei partiti come soggetti forti e unitari della rappresentanza politica, tanto più rilevante la

diffusione del voto di preferenza come “supplenza” ad un deficit di rappresentatività dei partiti in quanto tali¹⁹.

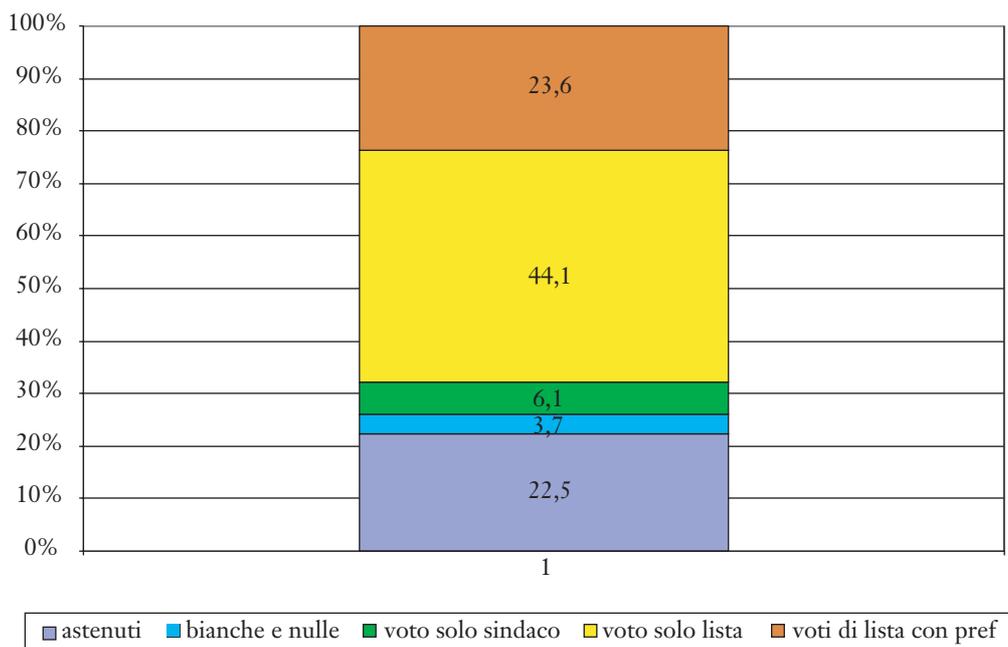
Certo, all'interno di un sistema elettorale fondato sull'elezione diretta del sindaco, e quindi su una nuova e più moderna forma di personalizzazione della politica, le caratteristiche strutturali proprie del voto di preferenza assumono una diversa rilevanza e producono i propri effetti attraverso nuovi meccanismi e inedite interazioni all'interno del mutato contesto istituzionale: se, infatti, da una parte, l'elezione diretta del sindaco accentua la visibilità e la responsabilità politica del vertice dell'esecutivo, dall'altra parte, la frammentazione della rappresentanza consiliare, (prodotta da vari altri meccanismi, su cui ci soffermeremo ampiamente nel corso di questo lavoro) viene accentuata dalle modalità stesse di investitura dei singoli consiglieri, espressione di un (generalmente) piccolo “pacchetto” di consenso personale che cerca e deve poi trovare un proprio modo di manifestarsi e alimentarsi. Risulta dunque aggravata, anche per questa via, una contraddizione da più parti rilevata, a proposito del nuovo assetto istituzionale degli enti locali, ossia la contrapposizione (talvolta acuta e improduttiva, e comunque latente) tra il nuovo potere del sindaco e una rappresentanza consiliare frammentata e (spesso) protesa alla costante, quanto vana, ricerca di propri spazi politici o aree di influenza. Torneremo più avanti su questo tema: intanto, cerchiamo qui di valutare, per quanto possibile, le dimensioni che assume il voto di preferenza all'interno del nuovo sistema elettorale.

Per valutare compiutamente il comportamento degli elettori è opportuno distinguere tutte le possibili articolazioni delle scelte di voto: l'astensione, il voto bianco e nullo, il voto esclusivo ai candidati sindaci, il voto esclusivo ad una lista, il voto ad una lista con voto di preferenza. I dati disponibili sono relativi a 43 elezioni comunali (sulle 52 del nostro universo di riferimento) svoltesi in Toscana con il terzo ciclo elettorale (2000-2004). Sono due gli elementi di fondo che emergono da questa prima serie di dati (FIG. 10): se, da una parte, il voto in Toscana, (anche il voto amministrativo), rimane ancora, ed in larga misura, un voto mediato dalla

¹⁹ Per un'analisi “storica” del voto di preferenza in Italia, si vedano P. SCARAMOZZINO, *Un'analisi statistica del voto di preferenza in Italia*, Milano, Giuffrè 1979; R. D'AMICO, «Voto di preferenza, movimento dell'elettorato e modelli di partito. L'andamento delle preferenze nelle elezioni politiche italiane del quindicennio 1968-1983», in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 18, 1987, pp. 89-147. Per un'analisi del voto di preferenza come indicatore (per quanto «ambiguo») della diffusione del «voto di scambio», si veda in particolare R. CARTOCCI, *Elettori in Italia. Riflessioni sulle vicende elettorali degli anni Ottanta*, Bologna, Il Mulino, 1990: Cartocci ricostruisce i termini di una lunga disputa interpretativa sui caratteri del voto di preferenza, ma ricorda anche come, sul finire degli anni Ottanta, si levassero già numerose voci, anche nella commissione Bozzi per le riforme istituzionali, tendenti a proporre l'abolizione del voto di preferenza. Dai dati sull'uso del voto di preferenza, Cartocci trae alcune considerazioni: «la distribuzione territoriale del tasso di preferenza è congruente con le conclusioni cui pervengono gli studi sulla natura e i meccanismi del clientelismo; nel dibattito in merito alla riforma del sistema elettorale, il voto di preferenza viene sistematicamente denunciato come un incentivo alla corruzione e alla degenerazione dei rapporti tra eletti ed elettori; la cronaca delle contestazioni dei risultati elettorali rafforza l'interpretazione del voto di preferenza in termini di voto di scambio» (p. 106). Cartocci presenta poi due cartogrammi, molto eloquenti, sulla diffusione del voto di preferenza in Italia per la DC e il PCI nelle elezioni politiche del 1979.

sceita partitica, dall'altra parte, viene una conferma di quanto l'uso del voto di preferenza sia una modalità di voto fortemente legata alla specificità dei sistemi politici locali e alle tradizioni di cultura politica che in essi risultano prevalenti.

FIG. 10 – Toscana. Modalità di partecipazione al voto (2000-2004). Astensioni, voti non validi, voto esclusivo ai sindaci e alle liste, voto alle liste con preferenza (%). Comuni con oltre 15mila abitanti (43 casi).



Nel complesso, su 100 elettori toscani, sono ben il 44% quelli che esprimono un voto esclusivo alle liste di partito, a fronte del 24% che scelgono anche un candidato consigliere e del 6% che votano solo per i candidati sindaci: dati che confermano un profilo tradizionale della Toscana come regione in cui il voto di preferenza non sembra svolgere un ruolo particolarmente significativo nella mediazione tra partiti, istituzioni e società civile. L'unico possibile termine di confronto, per le elezioni amministrative svoltesi con il nuovo sistema elettorale, è costituito dalla ricerca condotta da Baldini e Legnante, dalla quale risulta, nei 48 capoluoghi per i quali sono stati disponibili i dati, una percentuale di voto esclusivo ai partiti pari al 38,3% nelle regioni del Centro, del 34% nelle regioni del Nord, del 13,6% in Sicilia e di solo il 10,3% nelle altre regioni del Sud²⁰.

²⁰ G. BALDINI e G. LEGNANTE, *Città al voto*, cit., pp. 154-5. Il campione di capoluoghi utilizzato dai due autori comprende tre città toscane (Pistoia, Grosseto e Siena), e si riferisce alle elezioni del 1997 (Grosseto e Siena) e del 1998 (Pistoia). In queste città, gli elettori che hanno votato "solo" i partiti sono stati il 37,3% (a Pistoia), il 40,1% (a Grosseto) e il 39,3% (a Siena). Gli elettori che hanno espresso una preferenza sono stati il 18,8% a Pistoia, il 34,1% a Grosseto e il 32,3% a Siena. Ringrazio Guido Legnante per aver gentilmente messo a disposizione i dati relativi alle tre citate città toscane.

D'altra parte, come si accennava, anche all'interno della Toscana contano le specificità dei sistemi politici locali e delle diverse tradizioni di cultura politica (TAB. 7): considerando l'uso del voto di preferenza nelle diverse province toscane, emerge chiaramente una linea di frattura che divide le aree in cui più marcata e profonda è stata l'influenza della "subcultura rossa" da quelle in cui altre erano e sono le culture politiche dominanti (Lucca e la Lucchesia) o comunque da quelle in cui i sistemi politici locali sono state sempre, storicamente, caratterizzati da un maggiore equilibrio nei rapporti di forza (Massa Carrara). Abbiamo così i comuni di quattro province "rosse" in cui oltre il 50% degli elettori ha votato solo per una lista di partito (nell'ordine, Siena, Firenze, Livorno e Prato) mentre meno del 20% hanno espresso un voto di lista con preferenza; e una provincia (Arezzo) in cui il 46% degli elettori ha votato solo le liste e il 25% ha espresso anche una preferenza; seguono poi i quattro comuni della provincia di Pisa, con una media provinciale del 38% che però risulta da dati molto divergenti del capoluogo (31%) e degli altri tre comuni (tutti oltre il 45%). I due comuni grossetani (il capoluogo e Follonica) vedono un rapporto più equilibrato tra le due tipologie di voto, così come nella media provinciale di Pistoia (per la quale, non essendo disponibili i dati del capoluogo e di Quarrata, incidono particolarmente i dati di Montecatini Terme, comune in cui prevale il centrodestra, e di Pescia, comune che ha visto varie alternanze nel corso del decennio). Infine, i due casi già ricordati di Lucca e Massa Carrara: qui sono decisamente più numerosi gli elettori che utilizzano il voto di preferenza, rispetto a quelli che votano solo una lista. Con una differenza significativa, tuttavia: nei comuni lucchesi (e qui incide il dato di Viareggio) è molto più elevato il voto esclusivo ai sindaci; mentre a Massa e Carrara quasi la metà degli elettori usa la preferenza (per i dati completi, comune per comune, si veda la TAB. 8).

TAB. 7 – Toscana. Modalità di partecipazione al voto (2000-2004). Astensioni, voti non validi, voto esclusivo ai sindaci e alle liste, voto alle liste con preferenza (%). Province (43 casi).

	n. casi	astenuti	bianche e nulle	voto solo sindaco	voto solo lista	voti di lista con pref.
Arezzo	5	18,8	3,7	6,2	46,2	25,0
Firenze	14	21,5	3,7	5,1	51,2	18,4
Grosseto	2	13,7	3,5	12,9	37,3	32,7
Livorno	5	23,8	3,7	4,8	50,5	17,2
Lucca	4	29,8	3,3	11,2	24,0	31,7
Massa Carrara	2	23,8	4,1	6,3	18,9	46,8
Pisa	4	25,6	2,9	5,2	38,4	27,8
Pistoia	3	23,4	4,4	6,8	34,4	30,9
Prato	2	22,5	4,4	4,8	50,6	17,8
Siena	2	17,5	4,6	3,9	56,4	17,7
Toscana	43	22,5	3,7	6,1	44,1	23,6

TAB. 8 – Toscana. Modalità di partecipazione al voto (2000-2004). Astensioni, voti non validi, voto esclusivo ai sindaci e alle liste, voto alle liste con preferenza (%). Comuni con oltre 15mila abitanti (43 casi).

	astenuti	bianche e nulle	voto solo sindaco	voto solo lista	voti di lista con pref.
Arezzo	19,7	2,9	5,0	46,2	26,2
Bagno a Ripoli	18,3	2,8	5,5	58,1	15,2
Borgo San Lorenzo	18,2	5,3	5,6	47,4	23,5
Calenzano	17,4	3,0	4,2	56,0	19,4
Camaione	25,8	3,3	15,8	23,5	31,6
Campi Bisenzio	21,2	3,8	5,4	46,6	22,9
Capannori	26,5	4,5	9,3	23,8	36,0
Carrara	26,3	3,5	8,5	21,3	40,4
Castelfiorentino	17,1	4,0	3,9	60,4	14,6
Cecina	21,3	3,8	6,3	48,8	19,8
Certaldo	16,1	3,2	4,0	63,4	13,3
Colle di Val D'Elsa	17,4	4,2	3,7	54,8	19,9
Collesalveti	19,2	3,8	3,9	49,6	23,5
Cortona	22,5	4,4	2,9	40,4	29,8
Empoli	18,2	3,8	5,9	55,4	16,8
Firenze	24,0	3,7	5,6	49,5	17,2
Follonica	19,9	3,5	7,6	38,3	30,7
Fucecchio	21,8	4,1	4,0	53,8	16,3
Grosseto	11,8	3,5	14,4	37,0	33,3
Lastra a Signa	19,1	4,2	6,0	51,9	18,8
Livorno	25,7	3,3	5,0	51,9	14,2
Massa	21,4	4,6	4,3	16,5	53,1
Massarosa	20,0	3,5	6,9	23,6	46,1
Monsummano Terme	21,7	5,3	5,8	39,2	27,9
Montecatini-Terme	24,1	2,9	8,6	29,2	35,3
Montemurlo	19,8	4,6	4,3	44,3	27,0
Montevarchi	11,7	4,1	10,1	57,0	17,2
Pescia	24,4	5,1	6,1	35,0	29,4
Piombino	20,6	4,8	3,4	49,4	21,8
Pisa	30,9	2,0	6,5	31,0	29,6
Poggibonsi	17,5	4,9	4,0	57,5	16,1
Pontassieve	16,3	4,0	3,6	35,8	40,4
Pontedera	20,5	4,7	4,7	45,2	24,9
Prato	22,7	4,4	4,8	51,2	16,8
Rosignano Marittimo	22,3	4,6	4,1	46,3	22,6
San Giovanni Valdarno	19,1	5,4	5,3	49,7	20,5
San Giuliano Terme	20,8	3,5	3,6	46,1	25,9
San Miniato	17,8	3,9	3,3	48,6	26,5
Sansepolcro	18,2	5,2	12,8	36,4	27,3
Scandicci	19,3	3,5	3,4	55,1	18,7
Sesto Fiorentino	18,5	3,3	4,0	57,8	16,4
Viareggio	37,3	2,3	11,9	24,5	23,9
Signa	19,4	6,0	5,0	42,8	26,8
TOTALE	22,5	3,7	6,1	44,1	23,6

Ma, l'uso del voto di preferenza, è cresciuto, con il passare degli anni? Purtroppo i dati disponibili non consentono ancora un confronto a largo raggio: sono solo 10 i comuni toscani per i quali, nel momento in cui scriviamo, è possibile una comparazione relativa agli ultimi due cicli elettorali. Pur con questi limiti, ciò che emerge è significativo (TAB. 9): nel complesso, il tasso di preferenza (la percentuale di preferenze espresse sul totale dei voti alle liste) sale, in questi comuni, dal 32,6% al 37,3%, confermandosi però le notevoli diversità nel comportamento elettorale delle diverse aree della regione. Mentre a Massa ben tre elettori su quattro usano il voto di preferenza, a Firenze sono solo uno su quattro; a Massa, pur partendo da un tasso del 70%, si sale ancora di altri sei punti percentuali; a Firenze, si passa solo dal 23,1 al 25,8% (eppure, ricordiamo, vi era stata una sovrabbondante offerta di liste...: ben 27). A Pisa, Grosseto e Viareggio poco meno della metà dei voti alle liste contengono anche un voto di preferenza; mentre il dato più basso, in assoluto, tra quelli disponibili, è quello del comune di Empoli, con un tasso del 23,2%.

TAB. 9 – Toscana. Voti di lista e voti di preferenza. Confronto tra i cicli elettorali 1997-1999 e 2000-2004. Comuni con oltre 15mila abitanti (10 casi).

	1997-1999			2000-2004		
	totale voti di lista	totale preferenze espresse	tasso di uso preferenze (% su voti validi alle liste)	totale voti di lista	totale preferenze espresse	tasso di uso preferenze (% su voti validi alle liste)
Camaiore	14.002	2.852	20,4	14.342	8.220	57,3
Campi Bisenzio	18.716	5.322	28,4	21.624	7.134	33,0
Empoli	25.333	4.901	19,3	26.612	6.182	23,2
Firenze	194.178	44.944	23,1	204.797	52.917	25,8
Grosseto	45.957	21.156	46,0	43.762	20.747	47,4
Massa	38.998	27.341	70,1	41.239	31.455	76,3
Pisa	48.488	20.447	42,2	47.377	23.139	48,8
San Giuliano Terme	15.926	4.353	27,3	18.502	6.655	36,0
Scandicci	27.405	5.376	19,6	30.730	7.786	25,3
Viareggio	28.766	12.655	44,0	26.179	12.921	49,4
TOTALE (10 casi)	457.769	149.347	32,6	475.164	177.156	37,3

Infine, se vi è una specificità territoriale, è evidente come vi sia anche una stretta connessione tra l'uso del voto di preferenza e la forza elettorale relativa dei diversi partiti: i partiti che sono eredi della tradizione politica democristiana e socialista, in particolare, continuano ad essere caratterizzati da un elettorato sensibile al voto di preferenza come canale fondamentale di mediazione e di rapporto con il proprio partito. Sia all'interno del centrodestra (UDC) che all'interno del centrosinistra (Margherita e SDI), sono questi partiti a registrare il più elevato

tasso di preferenze (TAB. 10). Partiti con un più marcato profilo identitario (AN e Lega, nel centrodestra; DS, Verdi, PRC e PD CI, nel centrosinistra) o con una più marcata presenza di elettorato di opinione, come la stessa Forza Italia, non superano un tasso di preferenza pari ad un terzo del proprio consenso complessivo e, per alcuni di essi, specie quelli che si richiamano alla tradizione comunista, sono anche inferiori al 20%.

TAB. 10 – *Toscana. Tasso di uso del voto di preferenza per partito o tipo di lista. Comuni con oltre 15mila abitanti (43 casi).*

Partito	n. casi	Tasso di uso del voto di preferenza
Alleanza Nazionale	32	33,2
UDC	22	47,5
Forza Italia	32	28,1
An-Udc	3	40,9
Lega Nord Toscana	13	24,6
Unitarie CD	9	30,3
Locali CD	12	42,7
Margherita	38	55,9
DS	37	33,3
PdCI	40	18,7
PRC	43	19,2
SDI	27	66,0
Verdi	26	23,7
IdV	16	16,4
Unitarie CS	5	33,8
Locali CS	23	47,3
TOTALE	480	34,9

Riassumendo, si può dire che il voto di preferenza, anche nel mutato contesto istituzionale creato dalle nuove regole elettorali, costituisce un importante veicolo di mediazione tra partiti ed elettori, riproducendo tutte le classiche “distorsioni” che il voto di preferenza ha comportato: come ora vedremo meglio, le nuove regole incentivano la frammentazione dell’offerta elettorale, rendendo “conveniente” la proliferazione delle liste a sostegno dei candidati sindaco, e quindi, per questa via, incrementando anche il numero dei candidati consiglieri a caccia di preferenze. Questo meccanismo – che non spinge certo verso una maggiore coesione, forza e compattezza dei sistemi politici locali, non facilita una più elevata qualità delle politiche e non favorisce certo un ruolo autorevole del momento della rappresentanza, rispetto alla forza dell’esecutivo –, ha certamente contribuito, negli ultimi anni, (per quanto possiamo desumere dai dati disponibili) ad una relativa crescita del “tasso di uso” del voto di preferenza; tuttavia, dai dati toscani, possiamo anche dedurre come l’“abitudine” ad esprimere tale voto sia in

larga misura tuttora legata ad alcune variabili di “lungo periodo”: la specificità dei sistemi politici locali, le tradizioni di cultura politica dominanti, l’eredità di alcuni partiti della Prima Repubblica.

4. *Il mutamento nell’offerta elettorale: forme e luoghi della rappresentanza*

Sindaci e consigli comunali: un nuovo equilibrio politico ed istituzionale. – L’introduzione dell’elezione diretta del sindaco non costituisce l’unica innovazione istituzionale prodotta dalla legge 81: altrettanto importanti, per quanto spesso sottovalutate, sono state le nuove regole previste per l’elezione dei consigli comunali. In passato, com’è noto, l’assemblea rappresentativa comunale era l’arena decisiva della politica locale: era dai rapporti di forza che si creavano in consiglio che dipendeva l’elezione del sindaco e della giunta, (ma erano i partiti a determinare le sorti dei governi comunali, e non si potesse certo dire che i consigli comunali, in quanto tali, fossero un luogo in cui si assumessero le decisioni). Da qui, anche, i principali effetti di degenerazione che il precedente assetto istituzionale portava con sé, a cominciare dalla cronica instabilità delle giunte, legate al mutevole equilibrio tra i partiti, alla difficile mediazione tra gli interessi che si esprimevano nei consigli e alla diffusa “deresponsabilizzazione” che tutto ciò comportava, nella conduzione della politica e delle politiche locali. Il principio dell’elezione diretta e del premio di maggioranza assegnato al sindaco eletto, hanno cambiato radicalmente il baricentro della politica locale: il momento della rappresentanza viene subordinato a quello della decisione, il momento della delega ai partiti cede il passo a quello dell’investitura diretta degli esecutivi. La composizione del consiglio viene in primo luogo determinata dall’esito di un’altra competizione, quella tra i candidati alla carica di sindaco. L’intero meccanismo elettorale è dunque orientato primariamente alla definizione degli assetti del governo: da qui una profonda trasformazione del ruolo dei consigli comunali, da molti protagonisti vissuta come un sostanziale ridimensionamento della loro funzione e della loro “centralità” nella vita politica locale.

Non possiamo qui soffermarci sui termini di questo dibattito, che ha visto e vede impegnati le stesse assemblee elettive locali²¹: in questo capitolo, piuttosto, cercheremo di vedere come e quanto è cambiata la rappresentanza nei consigli

²¹ Si veda, ad esempio, il volume *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, a cura di A. Brasca e M. Morisi, Bologna, Il Mulino 2003, che raccoglie le relazioni e gli interventi di un convegno promosso dal consiglio comunale di Firenze, dal consiglio provinciale di Firenze e dal consiglio delle Autonomie Locali della Toscana, tenutosi a Palazzo Vecchio il 18 gennaio 2002. Sulle diffuse «lamentazioni» circa la crisi delle assemblee elettive, si veda in particolare il saggio di C. FUSARO, *L’elezione diretta del capo dell’esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, (ivi, pp.147-183) e le conclusioni cui giunge: «Un’assemblea rappresentativa non è debole perché di fronte ha un esecutivo che non dipende da essa per la sua formazione. È forte ed ha un ruolo perché è in grado di assolvere alle funzioni sue proprie.... Nulla sarebbe invece più dannoso e soprattutto vano che inseguire il recupero di ciò che le assemblee hanno ampiamente dimostrato di non saper e poter fare» (p. 183).

comunali della Toscana, a seguito delle nuove regole elettorali, e come questo mutamento si combini con la nuova figura dei sindaci.

Rappresentanza, frammentazione, stabilità. – Il tema della frammentazione della rappresentanza è cruciale da molti punti di vista, per tracciare un primo bilancio degli effetti prodotti dalla nuova legge elettorale sui sistemi politici locali: infatti, una delle ragioni che più spinsero alla riforma del 1993 fu la considerazione degli effetti di instabilità che la logica della rappresentanza proporzionale, unitamente alle dimensioni delle assemblee elettive, produceva sui governi locali. Assemblee ampie e frammentate erano il luogo, ed erano nello stesso tempo la cassa di risonanza, di estenuanti contrattazioni tra i partiti, sugli incarichi esecutivi e sulle posizioni di sottogoverno, che esponevano sindaci e giunte ad una costante minaccia di crisi. Ma soprattutto, era la qualità stessa delle *policies* locali a soffrirne: l'orizzonte temporale delle strategie e delle politiche si restringeva, sindaci e giunte erano indotti a privilegiare logiche di breve periodo e politiche particolaristiche, che potessero assicurare una riproduzione del consenso in chiave di scambio politico. Questa qui descritta, naturalmente, era una condizione generale degli enti locali del nostro paese, un'immagine diffusa e una "diagnosi" a cui intenderanno appunto porre un argine le proposte di modifica e di intervento sull'assetto istituzionale e sulle regole elettorali; ma, evidentemente, numerose erano le varianti regionali e locali: in particolare, per una regione come la Toscana, contavano anche altri fattori, che riducevano notevolmente la cronica instabilità che altrove in Italia si poteva registrare. E tra questi fattori, evidentemente, pesavano anche i peculiari rapporti di forza elettorali tra i partiti, il grado e la qualità stessa del consenso su cui si basavano gli equilibri di potere nei governi locali. Per la Toscana, a lungo, nel dopoguerra (e poi fino agli anni Ottanta, sia pure in misura decrescente), pesava anche un consenso di tipo ideologico, una "riserva" di consenso legata alla peculiare sub-cultura politica territoriale della regione, che garantiva continuità e stabilità alla gran parte degli enti locali e permetteva anche, laddove ce ne fossero le capacità politiche, di perseguire strategie e *policies* di medio-lungo periodo, volte alla produzione di beni e servizi collettivi, in una chiave universalistica e non particolaristica.

Alla diagnosi sullo stato critico dell'assetto istituzionale dei governi locali del nostro paese, il legislatore del 1993 rispose configurando nuove regole elettorali e forme istituzionali che garantissero, innanzi tutto, stabilità agli esecutivi e alla figura del sindaco, ma anche ne accentuassero la piena "responsabilizzazione" di fronte agli elettori: un sindaco eletto e legittimato direttamente dai cittadini, garantito da una maggioranza ampia in consiglio, in grado di "render conto" pienamente del proprio operato. E stabilità e responsabilità politica erano viste come la premessa perché si producessero anche buone politiche. Le nuove regole elettorali, dunque, dovevano agire in questo senso: e l'adozione di un sistema a doppio turno, con premio di maggioranza, d'altra parte, doveva tendere ad una strutturazione bipolare della competizione. Tuttavia, come spesso accade, obiettivi e preferenze degli attori in gioco condizionavano inevitabilmente l'esito dei processi di riforma elettorale e istituzionale: e così, accanto alla logica bipolare, il nuovo sistema elettorale accettava, e per

così dire introiettava, il carattere frammentato del sistema dei partiti. Le nuove regole riflettevano, ma nello stesso tempo in tal modo contribuiranno a riprodurla e ad alimentarla, la peculiare natura del sistema politico italiano, nella travagliata transizione degli anni Novanta, ossia il suo essere caratterizzato da un «bipolarismo frammentato»²².

Sarebbe tuttavia un errore sostenere che il problema di una limitazione del livello di frammentazione della rappresentanza non fosse presente negli intenti riformatori della legge 81: si tratta di comprendere come esso sia stato affrontato e quali effetti siano poi stati concretamente prodotti dalle innovazioni introdotte.

Una prima novità riguardava la composizione stessa dei Consigli comunali, con una riduzione significativa del numero dei componenti le assemblee: una misura che, indubbiamente, era rivolta a ridurre la pletoricità di molti consessi cittadini, con le conseguenze politiche e istituzionali che da ciò spesso derivavano. A ciò si legava un cambiamento nella soglia demografica di applicazione delle diverse formule elettorali. Il Quadro 1 sintetizza alcuni aspetti della situazione pre-riforma:

QUADRO 1. – *Formula elettorale e ampiezza delle assemblee prima del 1993.*

	Soglia demografica di applicazione	
	< 5.000 abitanti	> 5.000 abitanti
Formula elettorale	Maggioritaria Plurinominale	Proporzionale (divisore D'Hondt)
Dimensioni assemblea	15 seggi - Comuni < 3.000 ab. 20 seggi - Comuni > 10.000 ab.	20 seggi - Comuni < 5.000 ab. 30 seggi - Comuni < 30.000 ab. 40 seggi - Comuni < 100.000 ab. e capoluoghi 50 seggi - Comuni < 250.000 ab. 60 seggi - Comuni < 500.000 ab. 80 seggi - Comuni > 500.000 ab.

Dopo il 1993 cambia molto, sia perché muta il tipo di sistema maggioritario adottato nei comuni minori e si innalza la soglia demografica che distingue i diversi sistemi elettorali, sia perché si procede ad una notevole riduzione dell'ampiezza dei consigli comunali (Quadro 2):

QUADRO 2. – *Formula elettorale e ampiezza delle assemblee dopo il 1993.*

	Soglia demografica di applicazione	
	< 15.000 abitanti	> 15.000 abitanti
Formula elettorale	Mista (2/3 maggioritaria; 1/3 proporzionale - div. D'Hondt)	Mista (maggioritaria 60%; proporzionale - div. D'Hondt)
Dimensioni assemblea	12 seggi - Comuni < 3.000 ab. 16 seggi - Comuni < 10.000 ab. 20 seggi - Comuni 10.000-15.000 ab.	20 seggi Comuni > 15.000 ab. 30 seggi Comuni > 30.000 ab. 40 seggi Comuni > 100.000 ab. e capoluoghi 46 seggi Comuni > 250.000 ab. 50 seggi Comuni > 500.000 ab. 60 seggi Comuni > 1.000.000 ab.

²² Così accadrà anche, per altro verso, con la riforma della legge elettorale regionale (la n. 43 del 1995), su cui si veda di R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Se confrontiamo i dati relativi ai 51 comuni toscani con oltre 15 mila abitanti, otteniamo questo quadro complessivo di riduzione del numero dei consiglieri (Quadro 3):

QUADRO 3. – *N. dei consiglieri nei comuni toscani con oltre 15 mila abitanti, prima e dopo la riforma del 1993.*

Soglia demografica	Numero comuni	Ampiezza < 93 (n. seggi)	Ampiezza > 93 (n. seggi)	Totale seggi <93	Totale seggi >93
250.000-500.000	1	60	46	60	46
100.000 – 250.000	3	50	40	150	120
30.000-100.000 e capoluoghi	6	40	40	240	240
30.000-100.00 non capoluoghi	11	40	30	440	330
15.000-30.000	30	30	20	900	600
Totale	51			1.790	1.336

Come si vede, una drastica riduzione, che risparmia soltanto 6 comuni capoluogo (Arezzo, Pistoia, Lucca, Grosseto, Massa e Siena), che conservano un'ampiezza di 40 seggi: nel complesso, un quarto di consiglieri in meno.

Alle novità introdotte nella legge del 1993, vanno poi aggiunte le importanti modifiche apportate alla vigilia del turno elettorale del 1999 (legge n. 120), che intervengono su alcuni importanti aspetti del precedente testo legislativo²³: in particolare, per quel che qui più ci interessa, l'introduzione di una soglia del 3% per l'accesso alla ripartizione dei seggi in consiglio, ma solo per le liste "isolate", ossia liste che non siano collegate a coalizioni che abbiano superato la stessa soglia del 3%. Una misura anti-frammentazione, dunque, contraddetta tuttavia, nella stessa legge, da una notevole riduzione del numero di firme necessarie per la presentazione di una lista²⁴.

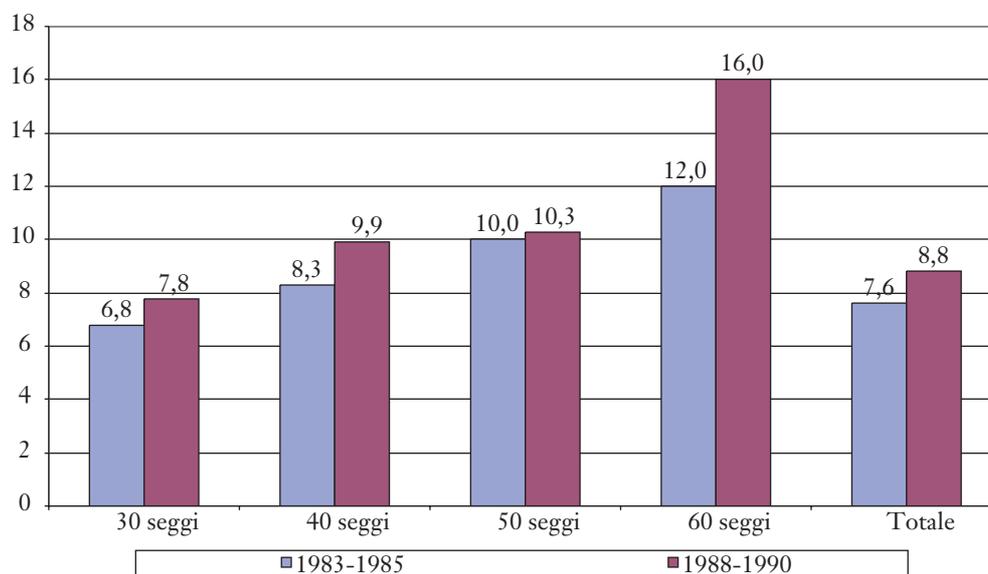
²³ La legge 120/99 introduceva, tra l'altro, l'accorpamento delle elezioni in un'unica tornata primaverile e modificava le regole sulla durata dei mandati amministrativi (portandola a 5 anni), chiarendo anche le regole sul numero dei mandati (specificando che «è consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto la durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie»). Inoltre, veniva modificata la normativa sul premio di maggioranza, abbassando la soglia di voti (dal 50% al 40%) delle liste collegate al sindaco eletto al primo turno, necessaria per ottenere il premio: in tal modo si evitava la possibilità (che in effetti si era verificata, in molti comuni) che un sindaco eletto al primo turno si rivelasse "troppo popolare" rispetto alle liste che lo sostenevano, con l'effetto paradossale di privarlo di una maggioranza in consiglio. Restava invariata la norma che prevede la mancata assegnazione del premio nel caso in cui una lista o coalizione avversaria superasse la soglia del 50%. Per un dettagliato commento all'intero testo legislativo e alle sue successive modifiche, si veda S. VASSALLO, *Sistema elettorale*, cit., pp. 717-775.

²⁴ Si tratta di un numero di firme obiettivamente modesto, che si può presumere incoraggi notevolmente l'intrapresa di un'"avventura" elettorale: basti ricordare ad esempio che, per una città tra 100 e 500 mila abitanti occorrono appena da 350 a 700 firme, e che per una cittadina tra i 20 e i 40 mila abitanti le firme richieste vanno soltanto da un minimo di 175 ad un massimo di 350 elettori.

Il primo quesito a cui rispondere, a questo punto, è il seguente: questa riduzione della posta in gioco, ossia la minore disponibilità di seggi in palio, ha scoraggiato la presentazione di liste concorrenti? In altri termini, ha prodotto una qualche limitazione del grado di frammentazione dal versante dell'offerta di rappresentanza? Il secondo quesito, a cui risponderemo successivamente, riguarda invece il grado di frammentazione *effettivo* che è scaturito dal voto degli elettori, ossia se ed in che misura la risposta degli elettori abbia ridotto il livello di frammentazione della rappresentanza proposto dal lato dell'offerta elettorale.

Liste concorrenti e liste rappresentate: le misure della frammentazione. – Occorre dunque fare un passo indietro e ricostruire la situazione nelle due ultime elezioni amministrative svoltesi con le vecchie regole, negli anni 1983-1985 e 1988-1990 (FIG. 11; per i dati completi, si veda la TAB. 11): nel complesso, nel primo di questi due cicli elettorali, avevamo una media di 7,6 liste concorrenti, che cresce fino all'8,8 nel secondo ciclo. In entrambe le elezioni, poi, vi era un dato lineare e coerente, che vedeva la crescita di tale media al crescere della dimensione demografica dei comuni e dell'ampiezza delle assemblee: così, Firenze, unico consiglio con 60 membri, giungeva nel 1990 alla cifra di 16 liste presentate: le altre maggiori città toscane (Prato, Livorno e Pisa) ne avevano in media 10,3; i 17 comuni con un consiglio di 40 seggi, si fermavano a 9,9, mentre i comuni più piccoli ne registravano mediamente 7,8.

FIG. 11 – Toscana. Media delle liste presentate, per ciclo elettorale e dimensione del consiglio comunale. Comuni con oltre 15mila abitanti (1983-1985 e 1988-1990).



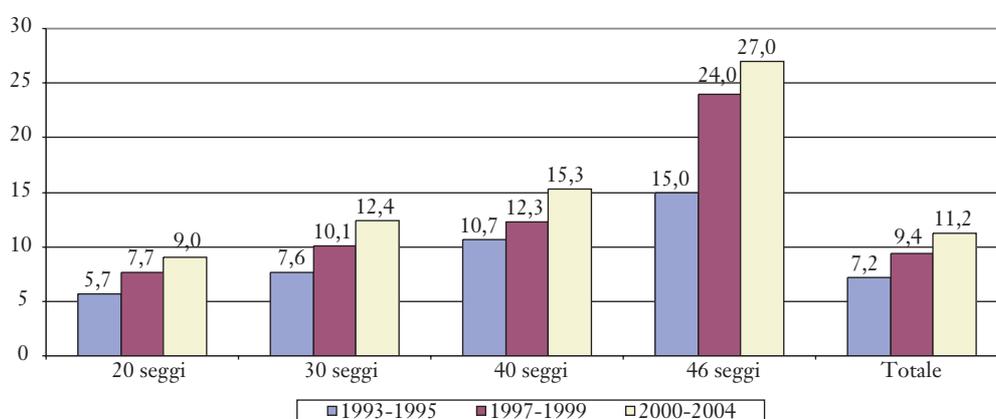
TAB. 11 – Toscana. Numero e media delle liste presentate, per ciclo elettorale e dimensione del consiglio comunale. Comuni con oltre 15mila abitanti.

	Ciclo elettorale 1983-1985				
N. seggi Consiglio Comunale	30	40	50	60	TOTALE
Numero dei Comuni	31	16	3	1	51
Media liste presentate	6,8	8,3	10,0	12,0	7,6
Totale liste presentate	211	133	30	12	386
	Ciclo elettorale 1988-1990				
N. seggi Consiglio Comunale	30	40	50	60	TOTALE
Numero dei Comuni	31	16	3	1	51
Media liste presentate	7,8	9,9	10,3	16,0	8,8
Totale liste presentate	243	158	31	16	448
	Ciclo elettorale 1993-1995				
N. seggi Consiglio Comunale	20	30	40	46	TOTALE
Numero dei Comuni	30	11	9	1	51
Media liste presentate	5,7	7,6	10,7	15,0	7,2
Totale liste presentate	171	84	96	15	366
	Ciclo elettorale 1997-1999				
N. seggi Consiglio Comunale	20	30	40	46	TOTALE
Numero dei Comuni	30	11	9	1	51
Media liste presentate	7,7	10,1	12,3	24,0	9,4
Totale liste presentate	231	111	111	24	477
	Ciclo elettorale 2000-2004*				
N. seggi Consiglio Comunale	20	30	40	46	TOTALE
Numero dei Comuni	30	12	9	1	52
Media liste presentate	9,0	12,4	15,3	27,0	11,2
Totale liste presentate	269	149	138	27	583

* Nel ciclo 2000-2004, il comune di Pescia ha votato due volte (2001 e 2004): inoltre, i Comuni di Impruneta e Fiesole sono esclusi, in quanto scesi sotto la soglia dei 15 mila ab., mentre sono inclusi Calenzano e Signa, che hanno superato tale soglia demografica. Il Comune di San Giuliano Terme supera i 30 mila ab., e quindi il suo Consiglio Comunale passa da 20 a 30 membri.

Il primo impatto della nuova legge elettorale, negli anni 1993-1995 (si veda la FIG. 12), ha prodotto in effetti una certa riduzione dell'offerta, ma soprattutto nei comuni più piccoli: nei 30 comuni i cui consigli erano stati ridotti a 20 seggi, la media delle liste presentate si ferma a 5,7; nei comuni con 30 seggi si attestò a 7,6 liste; nei capoluoghi e nelle città maggiori rimase di fatto stabile (10,7) e nella stessa Firenze (dove pure si riduceva notevolmente la posta in gioco, da 60 a 46 seggi), la riduzione risultò modestissima (da 16 a 15 liste).

FIG. 12 – Toscana. Media delle liste presentate, per ciclo elettorale e dimensione del consiglio comunale. Comuni con oltre 15mila abitanti (1993-1995, 1997-1999, 2000-2004).



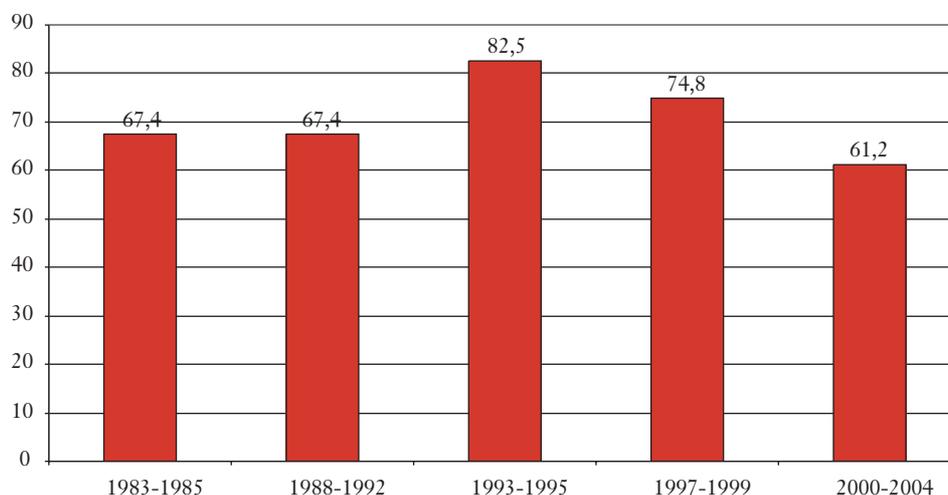
Il ciclo elettorale successivo, tra il 1997 e il 1999, vedeva poi una crescita diffusa e generalizzata delle liste concorrenti: mediamente, da 2 a 3 liste in più, in ciascuna classe demografica (e un ulteriore balzo a Firenze: da 15 a 24 liste). Con il terzo ciclo elettorale, la crescita dell'offerta assume ritmi ancora più incalzanti, giungendo ad una media di 15,3 liste nei comuni con 40 consiglieri; a 12,4 nei comuni medi e a 9,0 nei comuni più piccoli interessati.

Avevamo, dunque, nel complesso, una media di 8,8 liste, nelle ultime elezioni svoltesi con le vecchie regole: ci ritroviamo, alla fine, con una media di 11,2 liste nei comuni che hanno votato tra il 2000 e il 2004; e questo, ricordiamo, nonostante la notevole riduzione dei seggi in palio, pari ad un quarto del totale precedente. Si può dunque concludere che quest'ultima misura, certamente comprensibile e ragionevole, non sembra proprio che abbia prodotto effetti di contenimento della frammentazione in entrata, ossia non abbia sostanzialmente contribuito a limitare e a semplificare l'offerta.

Naturalmente, per analizzare compiutamente le ragioni e le dimensioni di questo fenomeno, occorre anche guardare alla frammentazione in uscita, ossia chiedersi quante delle liste concorrenti siano poi riuscite ad essere rappresentate in consiglio e quale sia stata la "soglia implicita" che ha consentito ad una lista l'accesso in consiglio. I dati mostrano un risultato a prima vista sorprendente, al

quale occorre trovare una spiegazione (FIG. 13): nelle elezioni pre-riforma, le liste che riuscivano ad entrare nei Consigli comunali corrispondevano a circa i 2/3 delle liste presentate; alla prima prova del nuovo sistema elettorale, come abbiamo appena ricordato, l'offerta di liste si riduceva (da 8,8 a 7,2), ma la percentuale delle liste che riuscivano ad essere rappresentate almeno da un consigliere saliva invece fino a toccare l'82%. In valori assoluti, nonostante circa cento liste in meno presentate, il numero delle liste rappresentate restava di fatto invariato (da 314 a 306). Ad una pur modesta limitazione della frammentazione in entrata corrispondeva dunque una situazione immutata nella frammentazione dei Consigli comunali.

FIG. 13 – Toscana. Liste rappresentate nei consigli comunali. Percentuale sulle liste concorrenti, per ciclo elettorale. Comuni con oltre 15mila abitanti.



Nel successivo ciclo elettorale (1997-99), torna a crescere anche l'offerta, come se gli attori politici avessero colto nel dato precedente una sorta di incoraggiamento alla corsa elettorale, apparsa meno chiusa di quanto si potesse pensare: se la media delle liste concorrenti sale notevolmente (da 7,2 a 9,4: da 372 a 482 liste), le liste che passano sono ancora il 74,8%, cioè rimane una percentuale di successo molto elevata, solo poco inferiore a quella precedente. I segni di una possibile svolta giungono con il terzo ciclo elettorale: se, come abbiamo visto, la frammentazione in entrata continua a crescere, quella in uscita segna un deciso e significativo arretramento e, per la prima volta, si giunge ad una percentuale di accesso inferiore a quella degli anni Ottanta, con il 61,2 % delle liste presentate che riescono ad accedere ai consigli.

Come interpretare questi fenomeni e anche questa possibile inversione di tendenza? La risposta non può che essere cercata nelle caratteristiche stesse del nuovo sistema elettorale e, in particolare, in quello che possiamo definire *il combinarsi e sovrapporsi delle diverse arene competitive*. Come sappiamo, il voto alle liste, ai

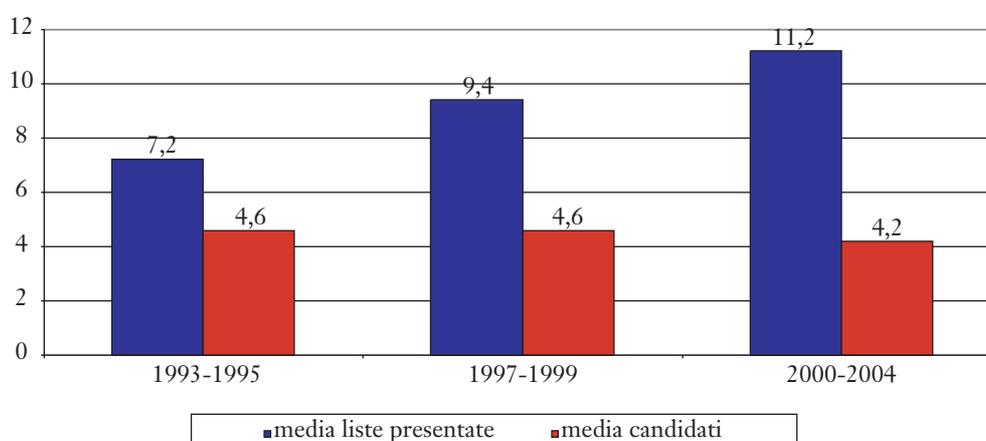
fini dell'elezione dei consiglieri, si intreccia a quello per i candidati sindaci e la possibilità di una pluralità di opzioni, nelle modalità di voto concesse all'elettore, incide sull'intera dinamica della competizione elettorale e sugli effetti che essa produce. In particolare, il meccanismo del voto trasferito automaticamente dalle liste ai candidati (quando l'elettore non esprime un voto ai candidati sindaco), è quello che va messo sotto osservazione, come indiziato principale della mancata riduzione della frammentazione nell'offerta elettorale. Una possibile interpretazione del fenomeno va ricondotta cioè agli *incentivi impliciti* che il meccanismo elettorale prevede e che inducono i protagonisti principali che agiscono sulla scena, ossia i candidati alla carica di sindaco, a puntare su una ricca e ampia costellazione di liste attorno alla propria candidatura, proprio per potersi meglio avvalere del meccanismo di trasferimento del voto. L'assenza di una soglia di sbarramento, per le liste dentro coalizioni ampie, contribuisce poi, per la sua parte, ad incentivare un'ampia offerta di liste a sostegno dei maggiori candidati alla carica di sindaco.

Questo fenomeno, come abbiamo visto, continua anche con il terzo e più recente ciclo elettorale, salvo arrestarsi decisamente la quota di liste che riescono a raccogliere i consensi sufficienti a conquistare almeno un seggio. Come spiegare questo cambiamento? Una possibile risposta va ricercata nella possibilità che cominci ad emergere una diversa e più selettiva risposta degli elettori e che la sovrabbondanza dell'offerta di liste (e di micro-liste) abbia cominciato a produrre una sorta di fenomeno di rigetto; i sindaci continuano ad incentivare o quanto meno ad accettare la presentazione di molte liste a sostegno, ma evidentemente si è toccata una soglia critica, oltre la quale l'"eccesso" di concorrenzialità (anche interna alle coalizioni) non può che produrre una maggiore selezione. Inoltre, e questo per la Toscana vale particolarmente, è certamente da mettere in conto, come altra possibile spiegazione, che il sistema dei partiti stia recuperando, rispetto al decennio scorso, un grado maggiore di solidità, scoraggiando spinte centrifughe o localistiche.

Nel complesso, dunque, siamo pienamente dentro quella logica di «bipolarismo frammentato» che caratterizza l'intero percorso riformatore delle leggi elettorali italiane, nella prima metà degli anni Novanta: una sorta di compromesso tra le esigenze di stabilità, di personalizzazione e di responsabilizzazione degli esecutivi, da una parte; e l'accettazione, il riconoscimento e la riproduzione della perdurante frammentazione del sistema dei partiti e delle coalizioni, dall'altra. Una logica non priva di conseguenze sull'intero assetto politico ed istituzionale dei governi locali, all'interno dei quali viene a crearsi una peculiare combinazione tra la nuova centralità e visibilità della figura del sindaco, legittimato dal voto popolare e particolarmente esposto quindi alla pluralità e varietà della domanda politica e delle aspettative provenienti dal basso (con pochi filtri selettivi, stante la debolezza e la crisi dei partiti), e una sfera della rappresentanza, nei consigli, comunque frammentata e spesso protesa alla vana (e talvolta distorta e impropria) ricerca di un ruolo perduto.

Candidati e liste. – Nei Comuni toscani che stiamo analizzando l'evoluzione dell'offerta elettorale ha avuto un andamento differenziato: mentre il numero delle liste concorrenti cresce notevolmente, *il numero dei candidati sindaco rimane sostanzialmente stabile* (si vedano la FIG. 14 e, più avanti, la TAB. 14). È un dato coerente con le possibili interpretazioni, sopra ricordate, circa le ragioni che incentivano invece una frammentazione dal versante dell'offerta di rappresentanza delle liste, con la tendenza ad aggregare coalizioni quanto più ampie possibili, nel contesto della peculiare dinamica bipolare che caratterizza il nostro sistema politico.

FIG. 14 – Toscana. Media dei candidati e media delle liste presentate, per ciclo elettorale. Comuni con oltre 15mila abitanti.



Sono le due coalizioni maggiori, ovviamente, a fornire il maggiore apporto alla proliferazione di liste: è ad esse che va attribuito lo scarto tra il numero (stabile) dei candidati sindaco e quello (crescente) delle liste di supporto. Se guardiamo infatti al rapporto tra candidati e liste, notiamo che, in generale (FIGG. 15 e 16), nel 1993-1995, oltre due terzi dei candidati aveva a proprio sostegno una sola lista; ma se guardiamo solo ai candidati eletti, erano solo il 21% i candidati eletti ad avere il supporto di una sola lista. Nella successiva tornata elettorale, la forbice aumenta: in generale, i candidati con una sola lista a sostegno sono ancora oltre il 60%; ma, al contrario, i sindaci eletti con una sola lista sono stavolta appena il 4% del totale, mentre come ben si vede dalla FIG. 16, sono molto più frequenti i casi con almeno 4 liste collegate. Questo "slittamento", nella distribuzione della frequenza delle possibili combinazioni tra candidati vincenti e numero di liste collegate, riflette il profondo mutamento intervenuto nella seconda metà degli anni Novanta: se ancora con il primo ciclo elettorale, 2/3 dei candidati avevano a sostegno da una sola lista ad un massimo di tre, e solo il restante terzo dei candidati eletti ne registrava da 4 a 8, con il successivo ciclo elettorale, il quadro cambia radicalmente. Spariscono, o quasi, le liste unitarie di coalizione, cresce il numero di liste a sostegno dei candidati, i partiti sembrano puntare sempre più su una pro-

pria autonoma presenza nelle coalizioni. Nel 1997-1999, due terzi dei candidati hanno tra le 4 e le 7 liste di sostegno, con una situazione esattamente rovesciata, rispetto a quattro anni prima. Con il terzo ciclo elettorale (2000-2004), la tendenza si fa ancora più vistosa: non ci sono più candidati vincenti con una sola lista a sostegno, mentre quasi due su tre dei “vincenti” hanno tra 5 e 7 liste.

FIG. 15 – Toscana. Percentuale di candidati, secondo il numero di liste collegate. Comuni con oltre 15mila abitanti.

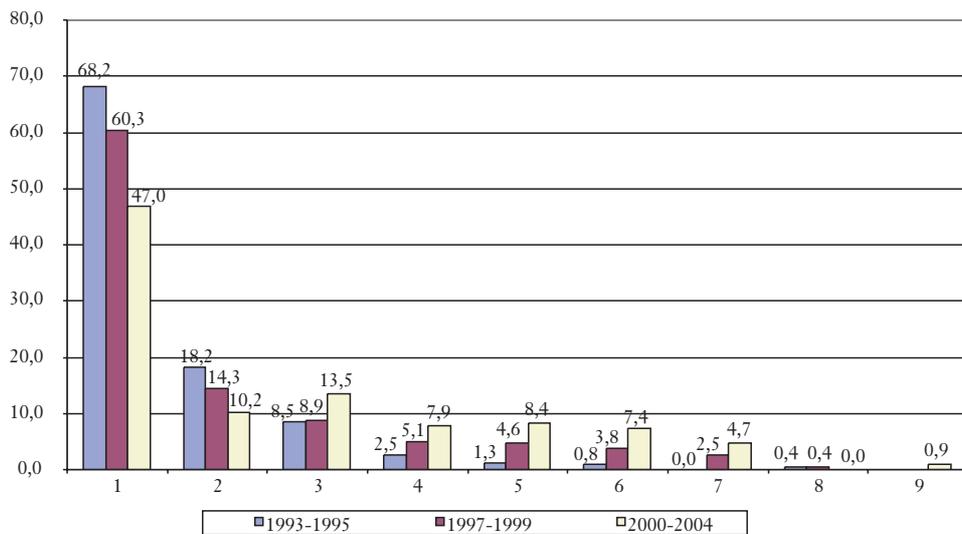
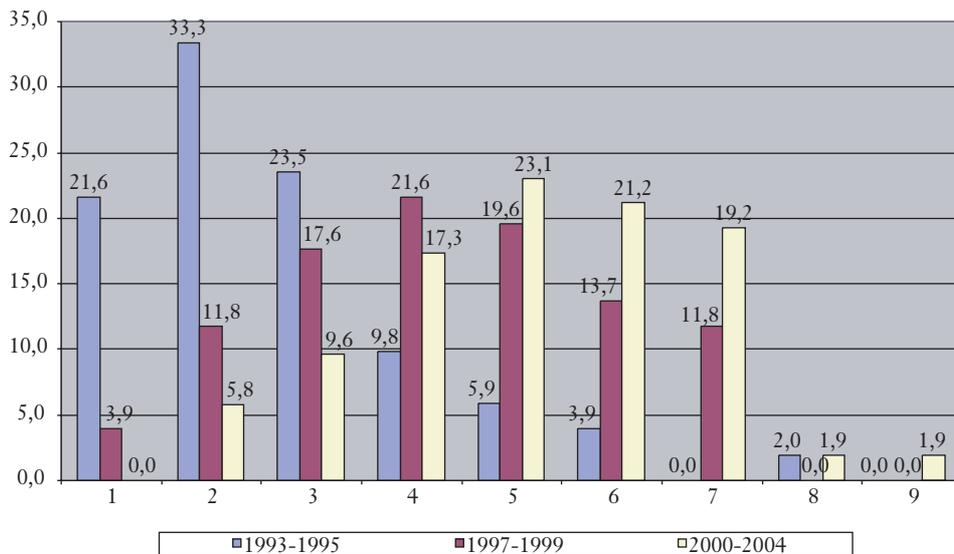
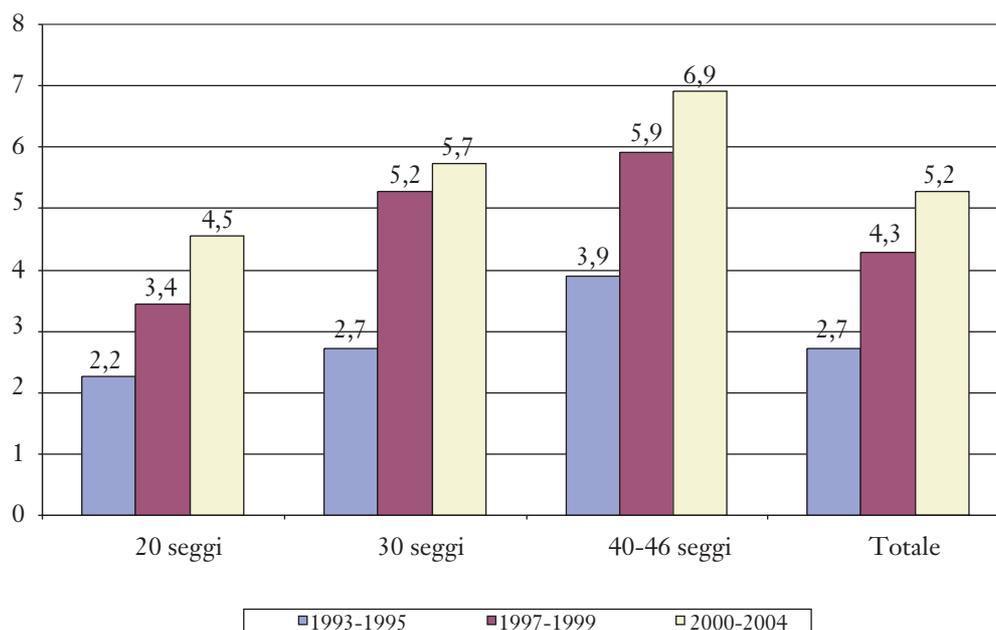


FIG. 16 – Toscana. Percentuale di candidati vincenti, secondo il numero di liste collegate. Comuni con oltre 15mila abitanti.



Riassumendo, se nel 1993-1995 la media delle liste a sostegno dei sindaci eletti era di 2,7, nel 1997-1999 questa media sale a 4,3, mentre nei comuni che hanno votato nel 2000-2004 sale ulteriormente sino a 5,2 (FIG. 17).

FIG. 17 – Toscana. Media delle liste a sostegno dei candidati vincenti, per classi dimensionali dei consigli comunali. Comuni con oltre 15mila abitanti.



Possiamo concludere, dunque, che il meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza, unito alla norma sulla soglia differenziata di sbarramento, ha prodotto un effetto di incremento della frammentazione che ha fatto compensato gli effetti di riduzione indotti dalla minore ampiezza delle assemblee da eleggere.

Insieme a questo processo, se ne è sviluppato un altro, che conferma la crescente specificità del voto amministrativo e la peculiare accentuazione che il nuovo sistema elettorale ha impresso alle stesse forme dell'offerta politica locale. La specificità della competizione locale può essere colta grazie ad un'analisi della particolare tipologia delle liste presentate: possiamo chiederci, cioè, quale sia stata la natura e il profilo di queste liste ed in che misura i sistemi politici locali sembrano allinearsi al formato dello scenario politico nazionale. Abbiamo costruito, a tal fine, una classificazione delle liste secondo la loro natura nazionale o locale e



secondo il loro essere interne o esterne alle due maggiori coalizioni, presenti in coalizione o isolate²⁵, con la seguente griglia:

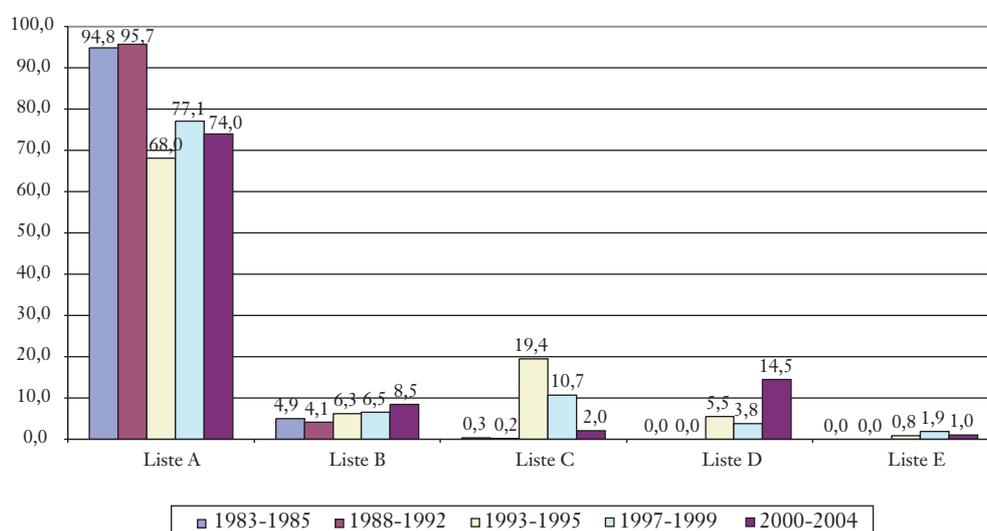
Tipo	Descrizione
Liste A	Partiti nazionali, o simboli nazionali di coalizione
Liste B	Liste locali, con simbolo locale, non appartenenti ad alcuna coalizione
Liste C	Liste locali di coalizione tra partiti nazionali, con simbolo locale e riferimento "civico"
Liste D	Liste locali, con simbolo locale e riferimento "civico", appartenenti ad una coalizione nazionale
Liste E	Liste locali non coalizzate, ma senza denominazioni, simboli o riferimenti "civici"

Come emerge dalla FIG. 18, se prima della riforma, il contesto della competizione locale era in larghissima misura coincidente con quello dello scenario politico nazionale, dopo la riforma la natura delle liste si fa più variegata, rispondendo a logiche diverse. Negli anni Ottanta, fino al turno elettorale del 1990, il 95% delle liste presentate erano liste di partito, con la denominazione e il simbolo nazionale del partito: le liste civiche locali erano residuali, mentre praticamente assenti erano le stesse liste di coalizione tra i partiti nazionali (e se ne comprende bene il motivo, data la natura proporzionale del sistema elettorale). Il momento acuto di crisi e di destrutturazione del sistema dei partiti e, nello stesso tempo, il primo impatto della riforma elettorale, si coglie bene nei dati relativi al primo ciclo elettorale svoltosi con le nuove regole: nel 1993-1995, le liste nazionali scendono decisamente, fino ai 2/3 del totale, mentre un quinto sono liste locali di coalizione tra i partiti (un dato coerente con quello visto in precedenza, relativo al numero di candidati vincenti con una sola lista a sostegno); crescono, inoltre, le liste locali isolate (6,5%) e fanno la loro comparsa, con il 5,4% (essendo prima escluse dalla logica stessa del sistema elettorale) anche le liste civiche o locali appartenenti alle coalizioni maggiori. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un fenomeno che ha avuto una certa risonanza, soprattutto in relazione al voto di alcune grandi città, e che è stato ricondotto ad un'espressione di ulteriore personalizzazione della competizione (le «liste del sindaco»): in realtà, nella generalità dei casi, specie quando si tratta di città medio-piccole, non sembra molto rilevante la presenza di liste interpretabili come proiezione diretta e personale del candidato sindaco, costruite dal candidato sindaco o che ad esso si richiamano apertamente anche nella denominazione adottata; la presenza di liste civiche all'interno delle coalizioni maggiori può essere piuttosto vista come espressione di gruppi locali che cercano, in tal modo, di rappresentare particolari istanze o interessi della

²⁵ Si tratta di una classificazione che, ovviamente, in qualche caso, ci ha costretto ad una qualche forzatura interpretativa: ad esempio, ed è stato il caso più frequente, una delle due coalizioni spesso si divide in due tronconi, ciascuno dei quali composto da più partiti di profilo nazionale. In questi casi, abbiamo comunque considerato in primo luogo la loro natura di liste "nazionali".

società locale e, soprattutto, di contribuire in modo determinante all'elezione di un sindaco, conquistando così un proprio spazio contrattuale all'interno della coalizione. D'altra parte, come si ricordava sopra, è insito nella stessa logica del meccanismo elettorale una sorta di convenienza sistemica, da parte dei candidati sindaco, ad allargare la propria coalizione e a sfruttare quanto più possibile il meccanismo di "trasferimento" automatico del voto, nel caso in cui un elettore si limiti ad esprimere un voto di lista (tra l'altro, spesso, trascinato a sua volta dal voto di preferenza espresso ad un candidato consigliere).

FIG. 18 – Toscana. Tipologia delle liste presentate, per cicli elettorali (valori percentuali). Comuni con oltre 15mila abitanti.



- Liste A Partiti nazionali, o simboli nazionali di coalizione
 Liste B Liste locali, con simbolo locale, non appartenenti ad alcuna coalizione
 Liste C Liste locali di coalizione tra partiti nazionali, con simbolo locale e riferimento "civico"
 Liste D Liste locali, con simbolo locale e riferimento "civico", appartenenti ad una coalizione nazionale
 Liste E Liste locali non coalizzate, ma senza denominazioni, simboli o riferimenti "civici"

Le elezioni del 1997-99 e poi quelle del 2000-04, segnano in una certa misura il ritorno dei partiti, le cui liste risalgono intorno ai tre quarti del totale: ma probabilmente, non è corretto accreditare quella lettura (in chiave di "antipolitica") che pure, da più parti, negli anni scorsi, è stata avanzata, secondo la quale, passato il primo momento di entusiasmo e di partecipazione della società civile, anche le elezioni locali sono state nuovamente preda dell'invadenza dei partiti. In realtà, come mostra bene la FIG. 18 (si veda l'andamento delle liste C), non sono le liste della cosiddetta società civile ad eclissarsi: la maggior presenza di liste di partito nasce dalla ridotta presenza di liste unitarie di coalizione, praticamente scom-

parse poi con il terzo ciclo elettorale. Una conferma, quindi, della natura delle coalizioni come cartelli elettorali, tra partiti che sembrano tenere molto alla propria identità e che non rinunciano ad esprimerla, specie quando lo stesso sistema elettorale prevede meccanismi tali da premiare la distinzione e la visibilità dei vari attori. Una logica che viene poi confermata dall'altro dato emergente dall'ultima tornata elettorale: il fenomeno delle liste locali interne alle coalizioni maggiori assume proporzioni ancora più vistose, fino a toccare il 14,5% del totale delle liste presentate; ma appare quanto meno dubbio accreditare questo tipo di liste di una qualche peculiare valenza antipartitocratica, essendo in gran parte semmai riconducibili alle logiche contrattuali di alcuni specifici segmenti del ceto politico locale.

5. Il formato dei sistemi politici locali

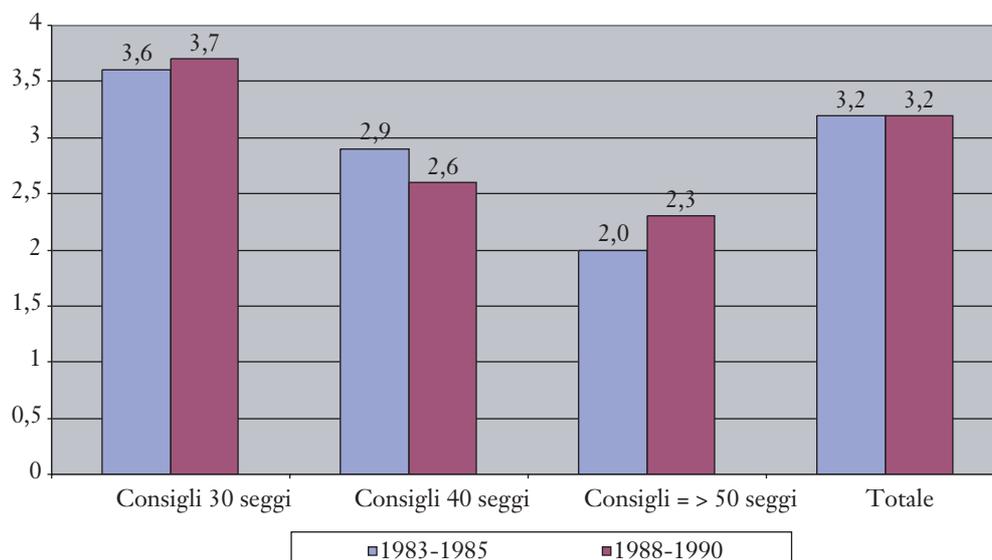
Soglie legali e soglie di fatto. - Gli effetti delle nuove regole elettorali sulle forme e i livelli della rappresentanza possono essere analizzati anche da un altro punto di osservazione, quello della *soglia implicita di accesso ai Consigli comunali*, ossia la percentuale minima di voto che si è rivelata necessaria, mediamente, perché una lista riuscisse a conquistare almeno un seggio.

Guardiamo innanzi tutto alla situazione negli anni Ottanta (FIG. 19), osservando quale fosse allora la percentuale di voto più bassa che consentiva ad una lista la conquista di almeno un consigliere: tale soglia si collocava mediamente al 3,2%, ma nei comuni maggiori tale soglia era ancora più bassa, bastando il 2,0-2,3% per ottenere almeno un seggio; mentre nei comuni più piccoli tale soglia di fatto si innalzava al 3,6-3,7%. Il metodo proporzionale, con il divisore D'Hondt, limitava in qualche modo un eccesso di frammentazione nei Consigli: effetto, peraltro, ottenuto anche grazie al formato *standard* del sistema dei partiti della Prima Repubblica, che si riproduceva su scala locale: i sei partiti dell'arco costituzionale, più il MSI, più i Verdi (che cominciano a presentarsi localmente con più frequenza nella seconda metà degli anni Ottanta); più, in qualche caso, una formazione di estrema sinistra.

Con il nuovo sistema elettorale, e poi la soglia legale introdotta nel 1999, la situazione cambia e impone anche una lettura differenziata, distinguendo tra la misurazione di una soglia relativa alle liste che facciano parte di una coalizione vincente, e che si avvalgono dell'eventuale premio di maggioranza e la soglia che invece si riferisce alle liste di minoranza²⁶.

²⁶ Va ricordato, inoltre, come la legge preveda, in prima istanza, nel caso di elezione al primo turno di un sindaco, una verifica sulla distribuzione proporzionale dei seggi effettuata mediante metodo proporzionale (divisore D'Hondt): se le liste collegate al sindaco eletto raggiungono già il 60% dei seggi, non scatta alcun premio di maggioranza (un caso, peraltro, piuttosto frequente in Toscana). Nella nostra analisi, per evidenti ragioni di semplificazione, abbiamo comunque distinto tra la soglia di accesso al consiglio comunale delle liste collegate al sindaco eletto e quella delle altre liste.

FIG. 19 – Toscana. Soglia media di accesso ai consigli comunali. Percentuale media di voto, per classi dimensionali dei consigli comunali (1983-1990). Comuni con oltre 15mila abitanti.



Tra il prima e il dopo riforma si nota in effetti un innalzamento della soglia di fatto, che però assume dimensioni significative soprattutto per le liste collegate ai candidati perdenti (FIG. 20): nel complesso, rispetto ad una soglia media del 3,2%, nelle elezioni pre-riforma, si passa successivamente, per le liste collegate al sindaco eletto ad una soglia del 3,9% (1993-95) e del 4,3% (1997-99 e 2000-2004), mentre per tutte le altre liste, collegate ai candidati perdenti, si passa ad una soglia decisamente più elevata (5,6%, nel primo ciclo elettorale; 4,7% nel secondo ciclo elettorale; 5,4% nel terzo ciclo elettorale).

L'altro dato che sembra caratterizzare gli effetti di questo sistema elettorale sulle soglie implicite di accesso è dato da una più accentuata rilevanza della variabile dimensionale dei Consigli (FIG. 21 e TAB. 12): per i comuni maggiori, e per le liste collegate al sindaco eletto, siamo sostanzialmente *allo stesso livello* della soglia pre-riforma; mentre solo per i comuni più piccoli, per i quali ha pesato di più la riduzione dell'ampiezza dell'assemblea, l'effetto di innalzamento della soglia appare più rilevante (ma anche in questo caso, evidentemente, soprattutto per le liste perdenti). Se confrontiamo ad esempio i comuni con 50 e più consiglieri del periodo pre-riforma, e i comuni con 40 e più consiglieri del periodo post-riforma, la soglia di accesso per le liste vincenti è praticamente uguale (2,1-2,6%, rispetto al 2,0-2,3% del periodo precedente); mentre è appena più elevata per le altre liste.

FIG. 20 – Toscana. Soglia media di accesso ai consigli comunali. Percentuale di voto più bassa tra le liste che ottengono almeno un seggio. Comuni con oltre 15mila abitanti.

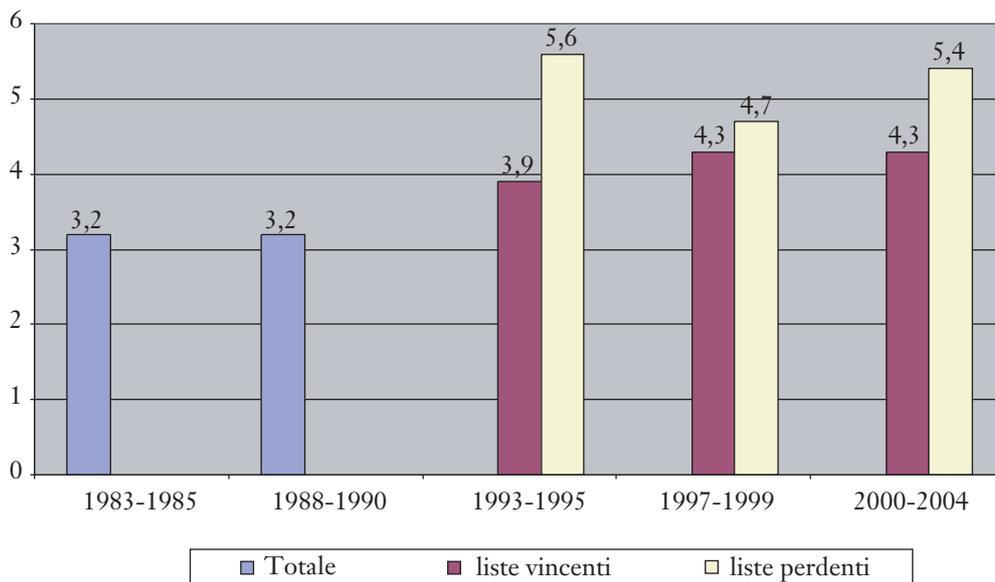
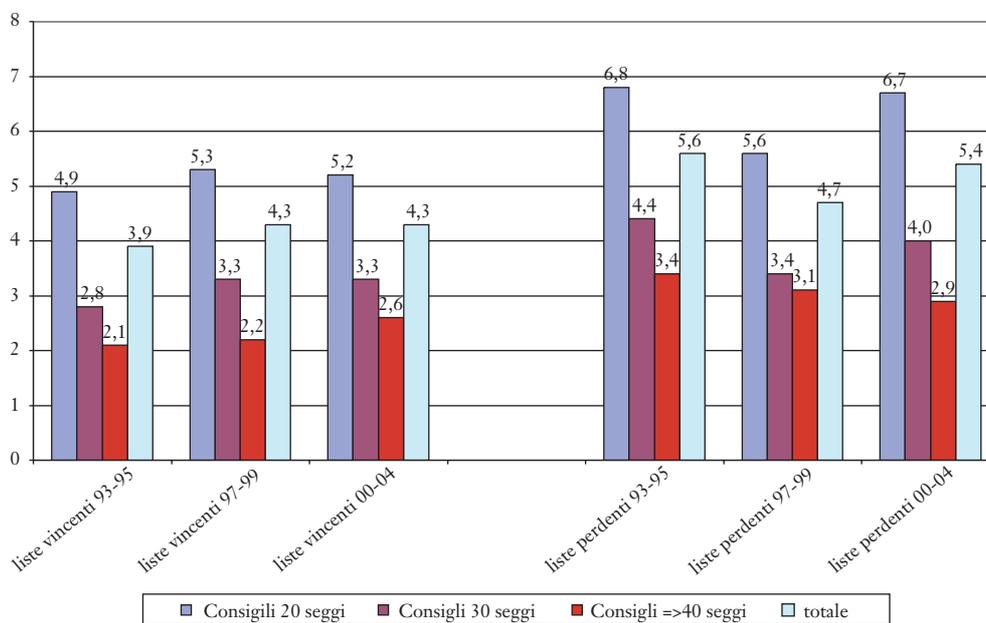


FIG. 21 – Toscana. Soglia media di accesso ai consigli comunali, per classi dimensionali e per tipo di lista. Comuni con oltre 15mila abitanti.



TAB. 12 – Toscana. Soglia media di accesso ai consigli comunali. Percentuale media di voto alle liste con la percentuale di voto più bassa, che riescono ad ottenere almeno un seggio.

Ampiezza Consigli (n. seggi)	1983-1985	1988-1990	Ampiezza Consigli (n. seggi)	1993-1995		1997-1999		2000-2004	
				A	B	A	B	A	B
30	3,6	3,7	20	4,9	6,8	5,3	5,6	5,2	6,7
40	2,9	2,6	30	2,8	4,4	3,3	3,4	3,3	4,0
>50	2,0	2,3	>40	2,1	3,4	2,2	3,1	2,6	2,9
Totale	3,2	3,2	Totale	3,9	5,6	4,3	4,7	4,3	5,4

A = liste collegate al sindaco eletto.

B = liste collegate agli altri candidati sindaci.

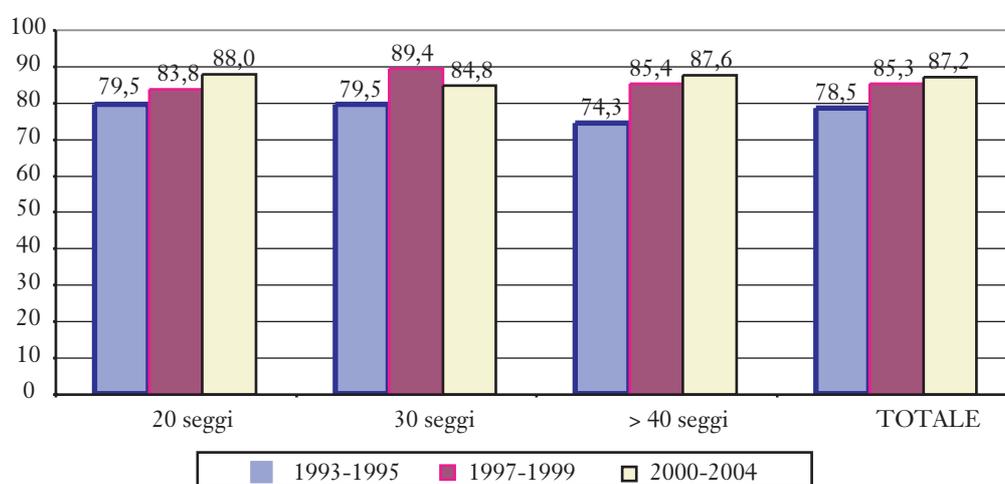
Dimensioni e misure del bipolarismo. – Alla fine di questo paragrafo, possiamo tuttavvia chiederci: i dati fin qui analizzati, soprattutto quelli relativi alle liste concorrenti e alle liste rappresentate, esprimono *effettivamente* un livello elevato di frammentazione dei sistemi politici locali? Ossia, è possibile distinguere tra i candidati e le liste che risultano *effettivamente rilevanti*, nello strutturare i sistemi politici locali, e i candidati e le liste che, per la loro forza elettorale, si rivelano marginali? È possibile misurare il grado effettivo di bipolarismo e il grado effettivo di frammentazione della rappresentanza elettorale (cioè dei voti espressi) e consiliare (cioè dei seggi ottenuti)?

A questa domanda si può rispondere analizzando dapprima *l'indice di bipolarismo*, ossia la somma delle percentuali ottenute dai primi due candidati e dalle prime due liste, nelle varie consultazioni. L'indice di bipolarismo relativo ai candidati non lascia molti dubbi interpretativi: se negli anni 1993-1995, tale indice si attestava mediamente al 78,5% (con un dato leggermente inferiore nei comuni maggiori), quattro anni dopo esso cresceva fino a toccare l'85,3% (si vedano la FIG. 22 e la TAB. 13) e salire ancora all'87,2% nel ciclo elettorale più recente. Anche i sistemi politici locali della Toscana, dunque, tendono a strutturarsi secondo una logica bipolare che sembra accentuarsi nel corso del decennio. Possiamo definirlo, tuttavia, come un bipolarismo un po' monco, «a candidato dominante» (Sani): nel primo ciclo, infatti, la media dei voti riportata al primo turno dal candidato primo classificato è stata pari al 53,4%, mentre quella del secondo si fermava al 25,1%; nel secondo ciclo, tali valori salgono, rispettivamente, fino al 57,3% e al 28,1%, con una maggiore polarizzazione, che però non attenua l'entità media dello scarto tra i primi due contendenti; fenomeno che si accentua con il ciclo elettorale 2000-2004, quando i primi ottengono mediamente ancora di più (59,1%) e i secondi restano fermi al 28,1%. Le dimensioni di tale scarto, peraltro, sono ancora maggiori nei centri più piccoli (si veda la TAB. 13).

Non si tratta, dunque, di un bipolarismo “perfetto”, e non solo per questo netto squilibrio competitivo tra i primi due candidati: significativo appare comunque il fatto che agli altri candidati (e ricordiamo che la media di candidati in corsa è stata di 4,6) rimane pur sempre una quota di consensi elettorali intorno al 13-

15%. Ai margini o ai confini delle due coalizioni maggiori, vi è una parte di elettori che tende a rifiutare la dimensione bipolare della competizione, ma anche, e innanzi tutto, una parte di ceto politico locale che probabilmente tenta di giocare una propria partita negli interstizi di questa competizione, (magari in chiave contrattuale, puntando sulla possibilità offerte in questo senso dal sistema a doppio turno). Va poi considerato che, in molti casi, gli altri candidati sono pur sempre riconducibili ad uno dei due maggiori schieramenti e che la loro corsa separata nasce spesso da tensioni e difficoltà nei rapporti infracoalizionali su scala locale.

FIG. 22 – Toscana. Indice di bipolarismo dei candidati, per classi dimensionali del consiglio comunale e per ciclo elettorale. 51 comuni con oltre 15mila abitanti.

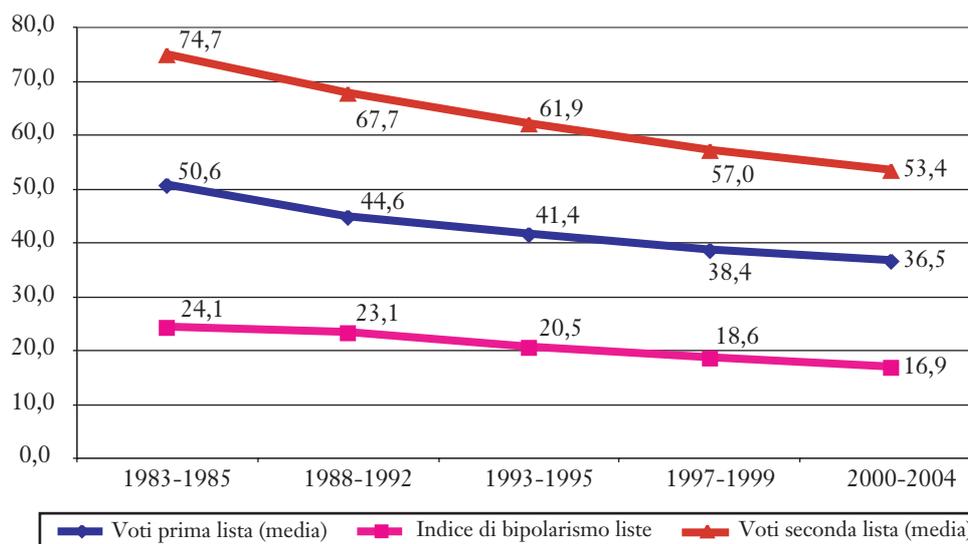


TAB. 13 – Toscana. Indice di bipolarismo. Comuni con oltre 15mila abitanti.

Dimensione del consiglio comunale (n. seggi)	N. di comuni	Ciclo elettorale	Voti primo candidato (% media)	Voti secondo candidato (% media)	Indice di bipolarismo
<i>1993-1995</i>					
20	31		55,2	24,3	79,5
30	10		53,8	25,6	79,5
>40	10		45,9	28,4	74,3
Totale	51		53,1	25,4	78,5
<i>1997-1999</i>					
20	30		56,4	27,5	83,8
30	10		63,3	26,2	89,4
>40	10		53,1	32,3	85,4
Totale	51		57,2	28,1	85,3
<i>2000-2004</i>					
20	30		60,5	27,5	88,0
30	12		58,1	26,7	84,8
40	10		55,9	31,7	87,6
Totale	52		59,1	28,1	87,2

Di tutt'altra specie, invece, il panorama che ci si prospetta se guardiamo al *voto di lista*: qui, la crisi dei grandi partiti di massa e il quadro composito delle due coalizioni maggiori si riflette apertamente nella caduta dell'indice di bipolarismo (FIG. 23) che accompagna l'intero arco del periodo qui considerato: se a metà degli anni Ottanta, i due partiti maggiori assommavano mediamente circa i tre quarti dei voti, questa quota è progressivamente diminuita, sino a toccare, nelle elezioni del 2000-2004, un valore del 53,4%. Va rilevato, peraltro, come la caduta in termini percentuali (confrontando il 1983-1985 con il 2000-2004), riguardi soprattutto il primo partito (-14,1%) e in misura inferiore il secondo (-7,2%): un dato che non sorprende più di tanto, se consideriamo le vicende politiche che hanno vissuto il PCI e i partiti che ne hanno ereditato, in Toscana, la cospicua dote elettorale. In termini relativi, tuttavia, si mantengono le distanze, per così dire: con la seconda lista che ottiene sempre, all'incirca, la metà dei voti della prima²⁷.

FIG. 23 – Toscana. Indice di bipolarismo. Percentuale media di voto alle prime due liste. 51 comuni con oltre 15mila abitanti.



Siamo dunque lontani dai valori dei decenni precedenti: le prime due liste si collocano oggi intorno o poco sopra la metà dei voti: ad un'elevata concentrazione del voto ai primi due candidati si abbina una notevole frammentazione nel voto ai partiti. Resta tuttavia ancora da rispondere ad un altro interrogativo, già sopra richiamato: al di là del peso dei primi due candidati e delle prime due liste, quale è il *formato* dei sistemi politici locali, così come emerge dalla vicenda del voto ammi-

²⁷ Precisiamo che l'indice di bipolarismo qui considerato riguarda la media delle percentuali riportate nei comuni oggetto della nostra indagine, senza tener conto del loro diverso peso demografico: e questo, perché ci interessa capire, in questa sede, la struttura della competizione nei comuni, e non tanto il comportamento degli elettori nel loro complesso.

nistrativo degli ultimi vent'anni, prima e dopo la riforma del 1993? Quale, cioè, *il peso effettivo e relativo* delle varie forze in campo?

Ci può aiutare a cercare una risposta a questi interrogativi l'analisi di quella particolare misura che viene definita «numero effettivo» dei partiti (un indice che, per brevità, da qui in avanti, definiremo anche come indice Neff), secondo una formula oramai consolidata in letteratura, e che, nel nostro caso, può essere applicata, oltre che ai partiti elettorali (sulla base dei voti) e ai partiti consiliari (sulla base dei seggi), anche ai candidati²⁸.

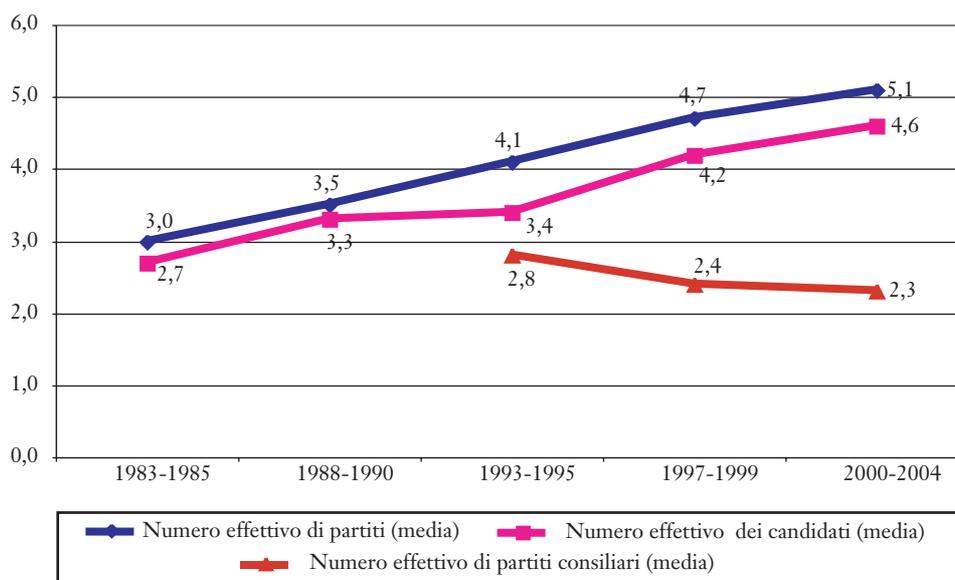
I tasselli dell'analisi fin qui condotta trovano conferma anche da questa misurazione (FIG. 24): mentre il numero effettivo dei partiti, nell'arco di vent'anni, è cresciuto in maniera costante e lineare, passando da un indice Neff elettorale che denotava un sistema sostanzialmente tripolare (3.0) ad un indice di 5,1 (ossia, 5 partiti rilevanti), e da un indice Neff consiliare di 2,7 ad un indice di 4,6; l'andamento dell'indice relativo ai candidati conferma invece una struttura della competizione progressivamente sempre più bipolare (2,3 nell'ultimo ciclo elettorale), con un residuo che non giunge a configurarsi come un'alternativa consistente. Inoltre, come emerge dai dati relativi anche alle diverse classi dimensionali dei comuni (per i dati completi, si veda la TAB. 14), si conferma una prevedibile correlazione tra la diversa ampiezza dei consigli e il grado di concentrazione e/o frammentazione del sistema dei partiti e delle coalizioni (quali si esprimono attraverso il numero di candidati).

Per valutare i mutamenti indotti dal nuovo sistema elettorale, abbiamo fin qui ripercorso tutti gli aspetti legati all'offerta elettorale e quelli legati alla concentrazione e/o alla frammentazione dei sistemi politici locali. Abbiamo cercato cioè di comprendere se, al di là del numero di liste concorrenti e/o rappresentate, i sistemi politici locali abbiano vissuto una peculiare evoluzione nel senso di un incremento del numero di partiti effettivamente rilevanti, tanto per ciò che riguarda il voto degli elettori (il voto è più disperso o più concentrato, rispetto al passato?), quanto per ciò che concerne le stesse assemblee elettive (la rappresentanza è più, o meno, frammentata?). Le risposte che abbiamo ottenuto vanno tutte nella direzione più volte indicata: quella di sistemi politici locali che certamente tendono a strutturarsi in forma bipolare (per quanto non senza residui e tensioni), attorno al ruolo dei candidati sindaci e alle coalizioni che li sostengono; ma che, nello stesso tempo, per gli stessi incentivi sistemici che le regole elettorali contengono (oltre che per i caratteri complessivi che il nostro sistema politico ha via via assunto, nel corso della transizione degli anni Novanta), tende a riprodurre un elevato grado di frammentazione della rappresentanza, attraverso l'incremento del numero di liste presentate agli elettori e attraverso un elevato numero di liste che riescono ad accedere ai consigli

²⁸ Si tratta della formula di Laakso-Taagepera, (originariamente proposta nel saggio «"Effective" Number of Parties: a Measure with Applications to West Europe», in *Comparative Political Studies*, , 1979, 1, pp. 3-27). Si vedano anche A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp.67 e sgg.; e il volume di G. BALDINI e A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004 (sul «numero effettivo», pp. 12-14).

comunali (nonostante la forte riduzione dei seggi previsti dalle nuove norme). A questo punto, si tratta di comprendere come si inserisca, in questo quadro, la nuova figura dei sindaci e come interpretare quello che sembra uno dei tratti dominanti della nuova forma del governo locale, la personalizzazione della competizione.

FIG. 24 – Toscana. Numero effettivo di partiti e candidati. Comuni con oltre 15mila abitanti.



TAB. 14 – Toscana. Media dei candidati, media delle liste e numero effettivo di candidati e liste. Comuni con oltre 15mila abitanti.

Dimensione del Consiglio comunale (n. seggi)	N. di comuni	Ciclo elettorale	Candidati sindaco (media)	Liste (media)	N. eff. candidati	N. effettivo partiti (voti)	N. effettivo partiti (seggi)
<i>1993-1995</i>							
20	30		4,0	5,7	2,7	3,7	3,0
30	11		4,8	7,6	2,6	4,3	3,7
>40	10		6,5	11,1	3,2	5,4	4,1
Totale	51		4,6	7,2	2,8	4,1	3,4
<i>1997-1999</i>							
20	30		4,1	7,7	2,4	4,2	3,6
30	11		4,5	10,1	2,1	5,2	4,8
>40	10		6,0	13,5	2,5	5,9	5,6
Totale	51		4,6	9,4	2,4	4,7	4,2
<i>2000-2004</i>							
20	30		3,5	9,1	2,2	4,6	4,1
30	12		4,1	12,2	2,3	5,7	5,0
>40	10		6,4	16,5	2,4	6,1	5,8
Totale	52		4,2	11,2	2,3	5,1	4,6

6. Sindaci e personalizzazione

Le misure del «valore aggiunto» dei candidati. – Nel primo paragrafo, dedicato alla partecipazione elettorale, ci siamo già soffermati sul fenomeno del voto personalizzato, osservato soprattutto in relazione alle diverse modalità di voto che la nuova legge elettorale consente e quindi guardando in particolare al rapporto tra i voti espressi ai soli candidati sindaco e il totale degli elettori (o il totale di voti validi). Secondo questa ottica, il voto personalizzato appare come una nuova modalità di partecipazione, un'opportunità ulteriore di scelta offerta agli elettori. Attraverso la possibilità di un voto esclusivo ai candidati sindaci, inoltre, la sfera della competizione tra i candidati (e tra le coalizioni) acquista una maggiore autonomia, si svincola dal voto di partito e dalla competizione tra i partiti.

Si tratta ora di misurare e valutare il fenomeno del voto personalizzato da un altro punto di vista, ossia guardare a come esso incida sulla dinamica e sulla logica della competizione, quale sia il ruolo dei candidati sindaci e della loro diversa figura (per coalizione e per posizione, come sindaci uscenti o come sfidanti, ecc.) e quali siano le variabili esplicative che incidono sulle dimensioni e la qualità del fenomeno.

Vi sono stati, nel corso degli anni, diverse ipotesi di misurazione del voto personalizzato; ma, al di là dei diversi indici utilizzabili, la sostanza del problema non muta: si tratta di calcolare quello che comunemente viene oramai definito il «valore aggiunto» dei candidati alla carica di sindaco, ossia l'entità del voto esclusivamente espresso ai candidati sindaco, rispetto ai voti validi espressi alle liste collegate. Tale differenza si può esprimere semplicemente in termini percentuali, o attraverso numeri indice (facendo base 100 il totale dei voti di lista), o ancora attraverso un particolare indice che sottrae il valore 1 al rapporto tra i voti del candidato e i voti delle liste che lo sostengono²⁹. Nelle pagine seguenti, analizzeremo tale fenomeno dapprima per l'insieme dei candidati, poi sulla base della loro posizione nella competizione, poi sulla base della loro appartenenza alle diverse coalizioni e, infine, ci soffermeremo su un particolare tipo di candidati, i sindaci uscenti, ricandidati e (in Toscana, quasi sempre) rieletti. Utilizzeremo, intanto, la versione più semplice dell'indice di personalizzazione (d'ora in poi abbreviando in IP), quella cioè calcolata sulla base della differenza percentuale.

²⁹ Questa versione dell'indice di personalizzazione è stata proposta da G. BALDINI e G. LEGNANTE, *Città al voto*, cit., pp. 211-212, e permette di fissare una scala in cui al valore 0 corrisponde il caso di una perfetta identità tra voti al candidato e voti alle liste che lo sostengono e al valore 1 il caso di un candidato che raccolga esattamente il doppio del voto alle liste. Vi è dunque un valore minimo fisso di -1, e un valore superiore che invece, in linea teorica, come scrivono i due autori, «si approssima all'infinito positivo quanto maggiori sono i voti del candidato e quanto minori quelli delle liste che lo appoggiano». Questa versione dell'indice di personalizzazione, come vedremo in seguito, permette di essere meglio comparata ad un altro indice, quello di attrazione, che si calcola sulla stessa scala numerica.

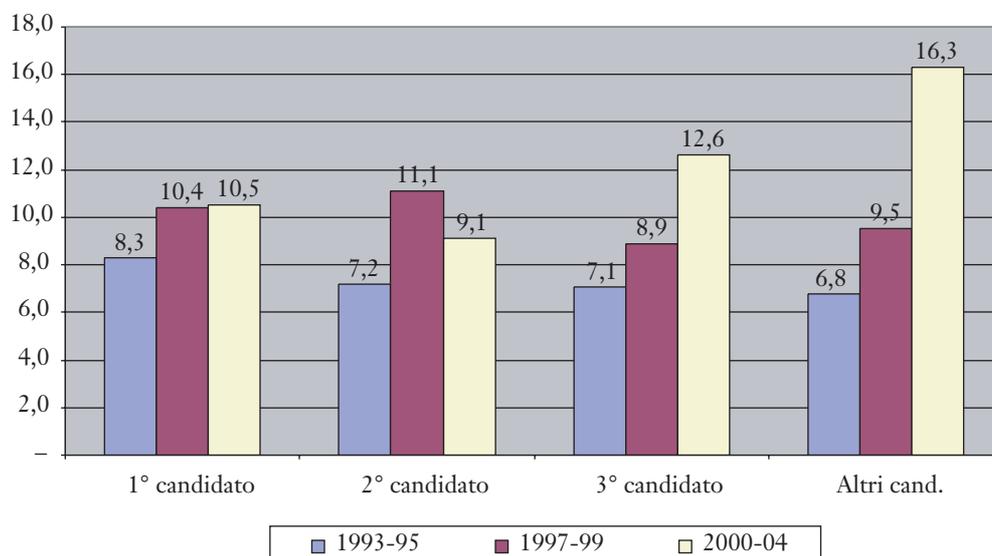
Abbiamo visto in precedenza le dimensioni generali del fenomeno (FIG. 9 e TAB. 6): negli ultimi due cicli elettorali, circa il 9% dei voti validi sono espressi ai soli candidati. Per valutarne meglio i caratteri, tuttavia, non basta considerare il livello complessivo di personalizzazione: occorre guardare anche in che misura i diversi candidati concorrano a produrre un tale effetto. E i candidati, a loro volta, possono essere distinti per la *posizione* che occupano nella competizione e per lo *schieramento politico* cui appartengono³⁰.

Misure e variabili di rendimento: voto personale e posizione del candidato. – Cominciamo ad osservare la posizione dei candidati, ossia in che misura le dimensioni del voto personalizzato investano i diversi candidati secondo il loro piazzamento nella competizione (al primo turno). I dati mostrano un risultato che, sulle prime, può risultare sorprendente (FIG. 25 e TAB. 15): non sembrano sussistere, infatti, variazioni significative di rendimento tra i candidati che si collocano al primo posto, quelli che si piazzano al secondo posto e anche tutti gli altri successivi candidati. Anzi, in alcuni casi, e per alcuni cicli elettorali, il rendimento del secondo e del terzo candidato e quello degli altri, appare superiore a quello dei candidati che si piazzano al primo posto (e che, in gran parte, risulteranno poi eletti: tranne i pochi casi in cui, al ballottaggio, si produce un ribaltamento delle posizioni³¹). Questi dati ci invitano alla cautela interpretativa e sollecitano un interrogativo di fondo: è giusto misurare il successo di un candidato *solo* mediante il cosiddetto valore aggiunto? E quali sono i fattori che determinano veramente l'indice di personalizzazione di un candidato e l'entità dello scarto tra voti personali e voti di lista?

³⁰ Non sono ancora disponibili ricerche e studi relativi all'insieme dei comuni italiani chiamati al voto per la terza volta tra il 2000 e il 2004. Sul fenomeno del voto personale ai candidati sindaci, si veda la nota curata per l'Istituto Cattaneo da P. CORBETTA e D. TUORTO, *La personalizzazione del voto per il sindaco* (comunicato del 15 giugno 2004), relativa però solo ai 30 comuni capoluoghi di provincia impegnati nelle elezioni del 2004. Gli autori rilevano nel complesso un voto personalizzato pari al 7,6% dei voti validi. In particolare, nei 13 capoluoghi della "zona rossa", tale percentuale è pari al 7,5% (10,6% nei capoluoghi del Nord; 6,3% in quelli del Sud).

³¹ In Toscana, i casi in cui un candidato, giunto secondo al primo turno, risulta poi vincente al ballottaggio, sono pochi: in particolare, solo 3 su 19 nel 1993-1995 (Camaione, Massarosa e Montecatini Terme: in tutti i tre casi è il candidato del centrosinistra a vincere il ballottaggio); un solo caso (su 8) nel 1997-1999 (Arezzo: qui è il candidato del centrodestra vincente al ballottaggio a ribaltare le posizioni). Con l'ultimo ciclo elettorale 2000-2004, la frequenza dei ribaltamenti è maggiore, con ben 5 casi su un totale di 10 ballottaggi: a Camaione, Pescia (2001) e ancora ad Arezzo, a vantaggio del candidato del centrodestra, e a Carrara e Capannori, a vantaggio del candidato del centrosinistra.

FIG. 25 – Toscana. Indice di personalizzazione, per posizione dei candidati. Comuni con oltre 15mila abitanti.



TAB. 15 – Toscana. Indici di personalizzazione, per posizione dei candidati. Differenza percentuale media tra voti personalizzati ai candidati e voti di lista.

Ampiezza Consigli	1° candidato		2° candidato		3° candidato		Altri candidati	
	Media	Totale	Media	Totale	Media	Totale	Media	Totale
1993-1995 (51 comuni)								
20 seggi	7,7	6,8	4,7	5,0	6,4	6,7	7,4	6,7
30 seggi	10,4	8,8	8,9	9,2	6,8	8,4	4,5	4,6
> 40 seggi	7,9	7,1	11,9	9,8	9,3	8,6	7,8	5,8
Totale	8,3	7,4	7,0	8,5	7,1	8,1	6,8	5,8
1997-1999 (51 comuni)								
20 seggi	9,9	9,6	9,7	9,9	7,8	7,7	7,6	7,0
30 seggi	12,5	10,6	14,3	14,4	9,3	10,4	10,4	9,7
> 40 seggi	9,9	8,7	11,9	11,0	11,8	9,9	10,9	9,5
Totale	10,4	9,4	11,1	11,3	8,9	9,3	9,5	8,9
2000-2004 (52 comuni)								
20 seggi	9,7	8,7	8,6	8,4	10,6	8,4	10,1	7,8
30 seggi	12,6	10,3	8,8	9,7	21,2	20,1	8,6	7,1
> 40 seggi	10,3	8,2	10,8	9,0	8,4	13,4	22,4	22,7
Totale	10,5	8,8	9,1	9,0	12,6	13,5	16,3	16,1

In effetti, a ben guardare, non sono poche le insidie metodologiche che si nascondono dietro questa misura, a cui oramai si ricorre frequentemente, anche nei commenti politici e giornalistici post-elettorali³². Non è solo la capacità attrattiva personale o la popolarità di un candidato, ad entrare in gioco, ma una serie di altre variabili, per molti versi decisive: *in primo luogo, il numero delle liste a sostegno dei candidati*. Abbiamo già visto in precedenza (vedi sopra le FIGG. 15-16-17) quanto fosse stato rilevante, nel determinare un progressivo incremento delle liste concorrenti e la frammentazione dell'offerta, il ruolo dei candidati espressi dalle maggiori coalizioni: possiamo ora approfondire questo elemento guardando in particolare alla media delle liste presentate a sostegno dei candidati giunti rispettivamente primi e secondi (FIG. 26): le liste a sostegno del candidato primo sono state mediamente 2,6 nel 1993-1995, 4,3 nel 1997-1999 e 5,2 nel 2000-2004; quelle a sostegno del candidato secondo, rispettivamente 1,6, e poi 2,4 e 3,2. Perché questa variabile è decisiva? Per il semplice motivo che entra qui in gioco il meccanismo, più volte ricordato, del "trasferimento" automatico del voto dalle liste ai candidati: è chiaro che, quante più liste concorrono a sostenere un candidato, tanto maggiore è la possibilità che una quota di elettori voti anche per una lista, (magari in funzione del voto di preferenza per scegliere un consigliere). Possiamo dire dunque che il rendimento di un candidato, se misurato solo attraverso la quota di voti personali rispetto al totale dei voti delle liste a sostegno, rischia di rivelarsi una misura fallace della qualità della candidatura stessa: possono intervenire, infatti, vari ordini di fattori che deprimono l'indice di personalizzazione, ossia:

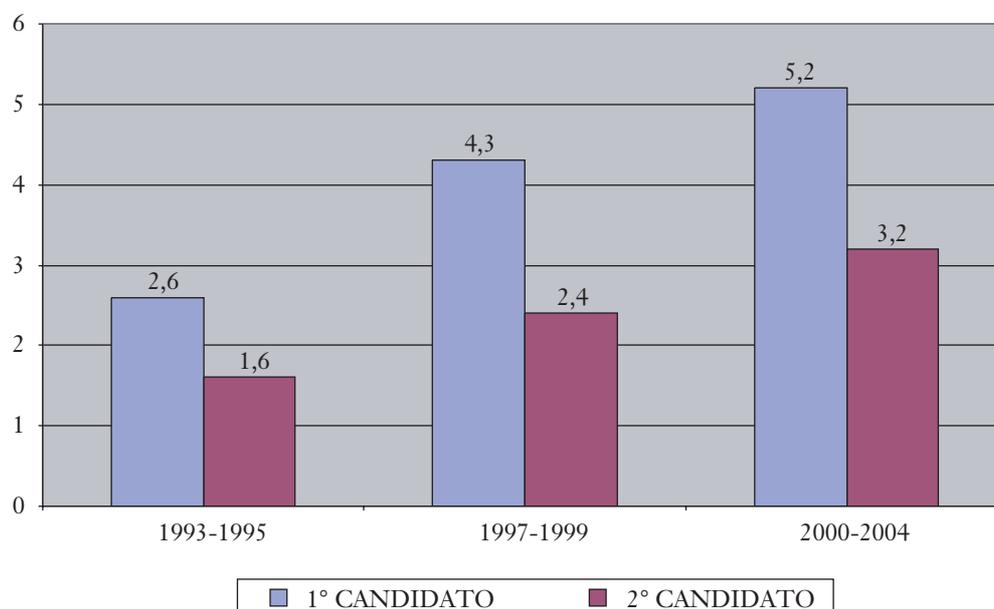
- a) in generale, il grado di strutturazione dei partiti: un sistema politico locale che veda partiti forti e radicati nel territorio, in grado di produrre una buona mobilitazione nella campagna elettorale o in grado di presentare candidati di buona qualità alla carica di consigliere, tende ad attirare e sollecitare una maggiore quantità di voti anche sulle liste, quale che sia il grado di attrazione e di popolarità del candidato sindaco. Può anche accadere così che un candidato forte e popolare non veda riflessa questa sua forza d'attrazione in uno scarto elevato tra voti personali e voti di lista, in quanto *anche* i partiti mostrano un'elevata capacità di mobilitazione e di raccolta di consenso sulle proprie liste e sui propri candidati alla carica di consigliere. Oppure, al contrario, può darsi che un candidato relativamente meno forte registri uno scarto positivo molto elevato, proprio per la debolezza delle liste che lo sostengono;
- b) in particolare, il numero delle liste a sostegno di una candidatura può giocare un ruolo determinante nell'abbassare l'indice di personalizzazione: la presenza di

³² Nei commenti post-elettorali, spesso, si incorre in un altro, ancor più grave, errore di "lettura" dei risultati, laddove si confrontano semplicemente le percentuali di voto al candidato e la somma delle percentuali del voto alle liste: si tratta, evidentemente, di percentuali calcolate su valori assoluti diversi e quindi incomparabili. In molti casi, un candidato che ottiene una percentuale *inferiore* a quella delle proprie liste, registra comunque un rendimento *positivo*, in quanto il numero dei voti ottenuti è più alto di quello delle liste.

un numero elevato di liste, allargando l'offerta elettorale, aumenta la probabilità che venga espresso anche un voto di lista, con ciò stesso riducendo lo scarto tra voti personali e voti di lista;

c) di converso, candidati minori (o, caso piuttosto frequente, candidati che sono espressione di uno o più partiti riconducibili ad uno dei due maggiori schieramenti, che "sono in rotta" con il resto della coalizione), alla ricerca di maggiore visibilità, e che corrono da soli al fine di misurare il livello del proprio consenso personale, possono con maggiore probabilità registrare scarti positivi rispetto ai voti delle liste di sostegno.

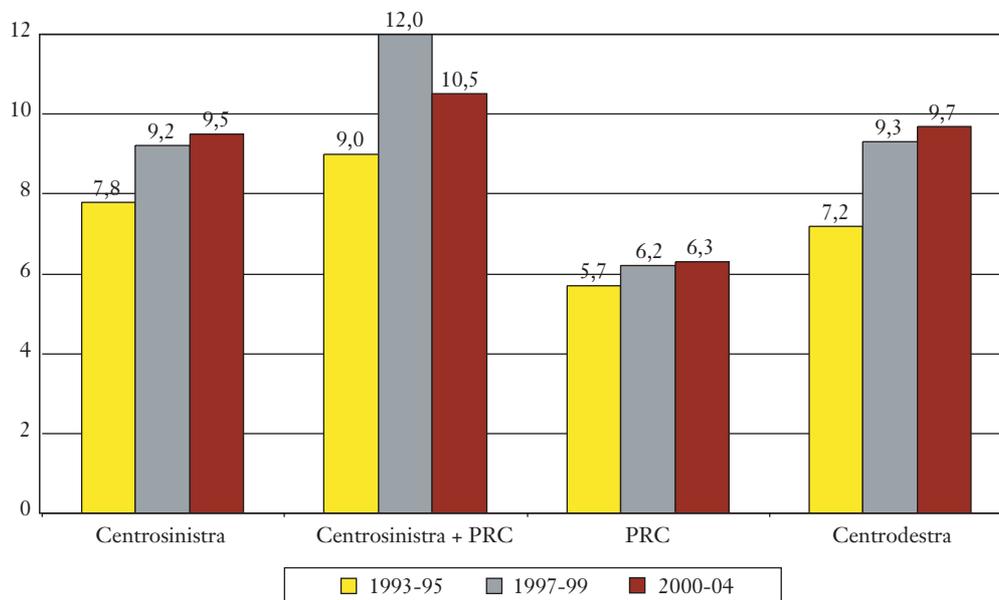
FIG. 26 – Toscana. Media delle liste a sostegno del sindaco eletto e del 2° candidato. Comuni con oltre 15mila abitanti.



Misure e variabili di rendimento: voto personale e coalizioni di sostegno. – Pur con queste avvertenze critiche, l'indice di personalizzazione rimane una misura della dinamica competitiva a cui è impossibile rinunciare: la cautela interpretativa, a cui devono indurre le considerazioni appena svolte, spinge piuttosto ad affiancare la lettura di questo indice ad altre possibili misure del rendimento dei candidati e ad un'analisi differenziata della figura stessa dei candidati.

È possibile infatti analizzare l'indice di personalizzazione dei candidati anche sulla base della loro appartenenza ad uno schieramento e al tipo di coalizione che li sostiene (FIG. 27 e TAB. 16).

FIG. 27 – Toscana. *Indice di personalizzazione dei candidati, per schieramento politico. Differenza percentuale media tra voti personalizzati ai candidati e voti di lista. Comuni con oltre 15mila abitanti.*



TAB. 16 – Toscana. *Indice di personalizzazione dei candidati, per schieramento politico. Differenza percentuale media tra voti personalizzati ai candidati e voti di lista. Comuni con oltre 15mila abitanti.*

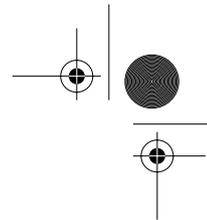
51 Comuni		1993-1995	
	n. candidati	Media	Totale
Centrosinistra	28	7,8	5,9
Centrosinistra + PRC	21	9,0	9,0
PRC e Prc+altri	30	5,7	6,7
Centrodestra	46	7,2	8,8

51 Comuni		1997-1999	
	n. candidati	Media	Totale
Centrosinistra	36	9,2	8,5
Centrosinistra + PRC	13	12,0	11,2
PRC e Prc+altri	37	6,2	6,0
Centrodestra	51	9,3	11,2

52 Comuni		2000-2004	
	n. candidati	Media	Totale
Centrosinistra	31	9,5	7,8
Centrosinistra + PRC	23	10,5	8,7
PRC e Prc+altri	29	6,3	11,3
Centrodestra	51	9,7	10,2

Dall'analisi dei dati, oltre alla conferma di una crescita, tra i due cicli elettorali, del voto personale a tutti i candidati, emerge come tale crescita, per le due coalizioni maggiori, abbia riguardato in particolare i candidati del centrodestra, che da una media dell'IP del 7,4% passano, nel ciclo elettorale successivo, ad una media del 10,9% (+2,5%, superiore a quella dei candidati sostenuti dal centrosinistra e da Rifondazione, +2,3%, o dal solo centrosinistra, + 2,1%). L'altro dato interessante da rilevare riguarda il diverso rendimento dei candidati sostenuti dal solo centrosinistra e quello dei candidati sostenuti anche da Rifondazione Comunista: questi ultimi toccano, nelle elezioni del 1997-1999, un IP dell'11,3%, a fronte del 9,5% dei primi. Da una parte, quindi, sembra messa in dubbio un'immagine piuttosto diffusa, secondo cui il centrodestra soffrirebbe, a livello locale, di una certa carenza di candidati forti e credibili: non si direbbe, stando a questi indici. E d'altra parte, come vedremo in seguito, gli stessi esiti delle consultazioni (specie a partire dal 1997-1999) mostrano la capacità del centrodestra di proporre candidature che si sono rivelate vincenti. E tuttavia, forse valgono qui proprio quelle avvertenze critiche sopra richiamate: è possibile cioè che incida anche il livello di strutturazione e di radicamento dei partiti, la capacità di mobilitazione che essi sono in grado di esprimere e la stessa capacità di attivazione dei candidati consiglieri. Quindi, per il centrodestra, si può ipotizzare la presentazione, in genere, di buoni candidati, il cui rendimento positivo può risultare però accentuato dalla relativa debolezza dei partiti che li sostengono e dal minor numero di liste che compongono la coalizione. Dall'altra parte, per lo schieramento di centrosinistra, può valere il fenomeno opposto: buoni candidati (o anche ottimi, se guardiamo al fatto che, poi, nella maggior parte dei casi, alla fin fine, sono loro a vincere), ma il cui rendimento può risultare relativamente più basso in quanto hanno alle proprie spalle, per un verso, una coalizione più ampia e variegata, con numerose liste: e, per un altro verso, partiti sicuramente più strutturati, (in particolare, ovviamente, i DS, ma anche gli eredi del voto democristiano), con un tradizionale insediamento organizzativo nel territorio che, per quanto logorato, garantisce comunque un più elevato grado di visibilità e una maggiore capacità di raccolta di consenso.

In questo quadro, merita particolare attenzione il dato relativo ai candidati del centrosinistra che hanno alle spalle l'intera coalizione e, in più, anche il sostegno di Rifondazione Comunista: in questi casi, il rendimento personale dei candidati appare particolarmente elevato. Una possibile spiegazione rimanda forse alla figura di questi candidati: proprio perché espressione di una coalizione ampia, è possibile che essi tendano a caratterizzarsi in maniera più autonoma, a distaccare cioè maggiormente il loro profilo politico, rispetto all'insieme dei partiti che li appoggiano, e quindi ad accentuare i tratti di personalizzazione della competizione. E che il rendimento di un candidato sia strettamente legato al tipo e al grado di consenso dei partiti collegati, viene dimostrato *a contrario* anche dal dato relativo ai candidati sindaco che sono espressi dalla sola Rifondazione Comunista, quando questo partito partecipa isolatamente alla gara eletto-



rale: in questo caso, l'IP è piuttosto basso, a segnalare come qui prevalga il voto alla lista di partito e un tipo di consenso che è innanzi tutto espressivo di un'identità politico-culturale. Valgono qui anche le dinamiche coalizionali: quando Rifondazione corre da sola, con un proprio candidato sindaco, ciò accade evidentemente per marcare una distinzione dal centrosinistra (quando i rapporti locali tra i partiti, ad esempio, hanno portato ad una rottura di precedenti alleanze) ed è del tutto conseguente che, in questi casi, sia soprattutto il voto di lista ad esprimere gli orientamenti di questa fetta dell'elettorato, con una minore attenzione prestata alla figura del candidato sindaco (a cui si attribuiscono scarse possibilità di successo)³³.

L'alto indice di personalizzazione dei candidati altri, o anche quello dei candidati riconducibili ad una particolare componente delle coalizioni di centro-destra o di centrosinistra (quando concorrono autonomamente) ci confermano, ancora una volta, la necessità di una particolare cautela interpretativa: si tratta di candidati che, come sappiamo dalle analisi svolte in precedenza, riescono a catturare una fetta modesta di consensi, quella quota cioè di elettori che non si riconoscono nei candidati delle due maggiori coalizioni: eppure, come vediamo, sono candidati che ottengono un rendimento elevato, rispetto ai consensi che conseguono le liste di supporto. Anche in questo caso, una possibile spiegazione va ricercata nella logica della competizione e nel rapporto candidati-liste: i candidati terzi sono candidati che ritengono di dover partecipare alla competizione pensando di poter incamerare un consenso personale, appunto, mentre minore rilievo assume la lista di sostegno (molto spesso una sola). In particolare, possiamo ipotizzare che si tratti *a*) di candidati riconducibili comunque ad uno dei due schieramenti, che rompono con la propria coalizione, cercando di verificare (ed eventualmente, contrattare) il proprio livello personale di consensi³⁴; o *b*) candidati di liste locali non coalizzate, che godono di una relativa notorietà in ambito locale, espressione di peculiari issues locali (sono stati abbastanza frequenti i casi, in Toscana, di liste civiche costruite attorno a comitati locali, e ai loro leader, su particolari temi: ad esempio, la dismissione di un ospedale o la localizzazione di un inceneritore dei rifiuti).

³³ Vi è un solo caso in cui un candidato di Rifondazione riesce a giungere al ballottaggio, a Borgo San Lorenzo (1995). In altri tre casi, il candidato di Rifondazione giunge secondo, ma il candidato del centrosinistra vince già al primo turno (Certaldo 1999, Castelfiorentino 1995 e ancora Borgo San Lorenzo nel 2004).

³⁴ Abbastanza frequente il caso di candidati (in taluni casi, ex-sindaci) che, non riuscendo ad ottenere l'investitura da parte della propria coalizione, cercano una sorta di "rivalsa", proponendo una propria autonoma candidatura.

Il rendimento di un candidato: l'indice di attrazione. – Abbiamo visto dunque come le misure di rendimento dei candidati, se effettuate solo attraverso lo scarto tra voti personali e voti di lista, presentino alcuni rischi interpretativi, che è possibile evitare considerando altre variabili esplicative: il numero delle liste a sostegno e il grado di strutturazione dei partiti.

Al fine di ottenere un'immagine più realistica della dinamica competitiva, e delle stesse *performances* dei vari candidati, appare perciò opportuno combinare l'IP (calcolato secondo l'altra formula sopra indicata)³⁵ con un altro indice, che viene definito di *attrazione* (IA), attraverso cui si misura la capacità di un candidato di attrarre una quota più o meno ampia del voto degli elettori che esprimono un voto personalizzato o un voto diviso³⁶. Combinando i due indici, abbiamo così un duplice confronto: il rendimento di ciascun candidato, da una parte, viene comparato a quello delle liste che lo sostengono e, dall'altra parte, a quello degli altri candidati alla carica di sindaco.

L'indice di attrazione, così concepito, riflette più direttamente il *livello* dei consensi di un candidato e delle proprie liste: candidati dal rendimento positivo, ma dai consensi modesti, possono essere così opportunamente distinti dai candidati che, magari hanno un rendimento personale più basso, ma a partire da livelli decisamente più alti di consenso.

Inoltre, l'indice di attrazione permette anche di considerare, nella misura del possibile, le dimensioni del voto diviso, calcolando il numero minimo di elettori che hanno espresso un tale tipo di voto (il solo misurabile, peraltro, sulla base dei dati aggregati, che non possono cogliere eventuali flussi incrociati tra

³⁵ Si veda, sopra, la nota 30.

³⁶ Per una definizione dell'indice di attrazione, si veda G. BALDINI e G. LEGNANTE, *Città al voto*, cit., pp. 210-218: l'IA è «dato dal rapporto fra: la differenza fra i voti ottenuti da ciascun candidato sindaco e la somma di quelli ottenuti dalle liste che lo appoggiano, al numeratore, e la somma dei voti personalizzati e dei voti divisi espressi in un comune, al denominatore. In questo modo si ottiene un indice tanto più elevato quanto maggiore è lo scarto nei voti fra il candidato sindaco e le liste che lo appoggiano e quanto minore è la quota di voto personalizzato "disponibile" nel comune (calcolabile, naturalmente, solo *ex-post*)» (p. 212). È importante rilevare che lo scarto tra voti personali e voti di lista, per ciascun candidato, va rapportato *non* al totale aggregato dei voti personalizzati, *ma* alla somma di questi ultimi e dei voti *divisi*: vanno considerati cioè anche i casi di rendimento "negativo", in quanto tra i voti personalizzati "disponibili", in questo caso, rientrano anche i voti di quegli elettori che, pur votando una lista, hanno votato per un altro candidato. Riportiamo un esempio: nel comune di Campi Bisenzio, elezioni 1995, la differenza tra il totale dei voti ai candidati sindaco e il totale dei voti alle liste è stata di 778 voti; tuttavia, 4 dei 6 candidati hanno riportato *meno* voti delle proprie liste; l'indice di attrazione va dunque calcolato rapportando, per ciascun candidato, la differenza tra voti personali e voti di lista alla somma dei voti personali e dei voti divisi, ossia nel nostro esempio a 949 (somma della differenza positiva di due candidati: + 907 e +42; gli altri quattro candidati assommavano un saldo negativo di 171 voti; per cui 949-171=778 voti, che era appunto la differenza aggregata tra voti ai sindaci e voti alle liste). In questo caso, il candidato che ha conseguito 907 voti personalizzati (su 949) ottiene un indice di attrazione elevatissimo, pari al 95% circa dei voti personalizzati "disponibili".

voti divisi e voti personalizzati): in Toscana, comunque, il fenomeno appare piuttosto marginale³⁷.

La considerazione congiunta sia della personalizzazione che dell'attrazione permette una visione più realistica della dinamica competitiva che si è creata in un comune, distinguendo diversi modelli di competizione: da quella fortemente personalizzata e monopolizzata (in cui un solo candidato abbina valori elevati sia per l'IP che per l'IA), a quella più equilibrata (in cui i vari candidati mostrano valori simili di personalizzazione, ma valori diversi di attrazione: in questo caso, pesa il diverso livello di consenso dei candidati e dei partiti); dalle competizioni in cui è basso (o addirittura negativo) l'IP di molti candidati ed elevato l'IA di uno solo tra di essi; e così via³⁸.

Se collochiamo su un piano i due indici, con l'indice di personalizzazione sull'asse delle ordinate e quello di attrazione sull'asse delle ascisse, otteniamo una rappresentazione efficace dei modelli di competizione che si sono configurati nelle elezioni amministrative che stiamo analizzando (FIGG. 28-29-30 e TAB. 17)³⁹.

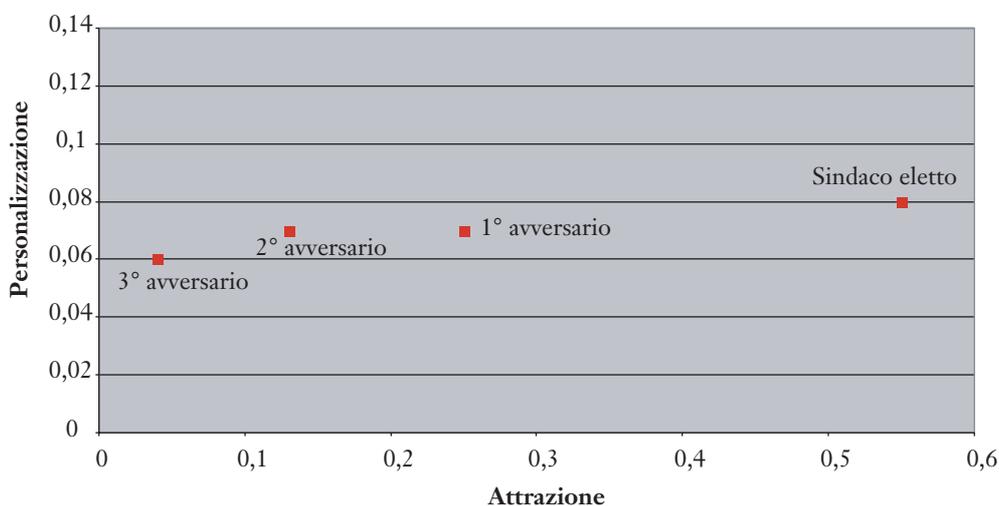
Nel 1993-1995 (vedi la FIG. 28), emerge chiaramente una struttura competitiva in cui ciò che soprattutto incide è la diversa capacità di attrazione dei candidati, mentre meno netto appare il divario tra gli indici di personalizzazione dei vari candidati: vale a dire, non è il diverso valore aggiunto personale dei candidati a fare la differenza, ma la loro diversa forza politica ed elettorale, che si riflette abbastanza omogeneamente e proporzionalmente nella loro diversa capacità di catturare una quota dei voti personali e divisi disponibili. Si tratta dunque di una lettura che non sottovaluta la dimensione personalizzata della competizione, ma ne circoscrive il senso e ne contestualizza la portata.

³⁷ Il fenomeno del voto diviso (altrove in Italia piuttosto rilevante, specie in Sicilia), in Toscana non sembra molto diffuso: i candidati che riportano *meno* voti delle proprie liste, nell'arco dei tre cicli elettorali, sono stati solo 36 su 687, cioè il 5,2% del totale dei candidati. Inoltre, ben 26 casi su 36 sono concentrati nel solo primo ciclo elettorale, e, per la maggior parte di essi, si tratta di uno scarto negativo di pochissime unità. È significativo anche notare come, nella maggior parte dei casi (10) si tratti proprio di candidati espressi da Rifondazione Comunista. Completano il quadro: 5 candidati di area DC/PPI; 8 candidati espressi da singoli partiti dell'area di centrodestra; 7 candidati di liste locali, 2 del PSI, e un candidato ciascuno per la lista Pannella, il PRI, lo SDI e i Verdi. Nel complesso, i voti divisi "visibili" (i soli che possono emergere dall'analisi dei dati aggregati) sono appena 4.555, su un totale di voti espressi (a 687 candidati) di 4.484.395: cioè lo 0,1%. Se rapportato agli elettori la percentuale di voto diviso è pari allo 0,07%, cioè un valore ancora più basso di quello riscontrato da Baldini e Legnante (p. 150) per le regioni centrali italiane, 0,2%, e notevolmente inferiore al 2,4% delle regioni meridionali e soprattutto al 5,5% della Sicilia.

³⁸ Per l'illustrazione dei diversi modelli di competizione e dei risultati delle analisi condotte sull'insieme dei comuni italiani, per grandi aree geografiche, si veda G. BALDINI e G. LEGNANTE, *Città al voto*, cit., pp.219-223.

³⁹ Anche in questo caso si tratta di medie, e non di indici calcolati sul totale dei voti validi: va tuttavia ancora notato come una verifica in questo senso non abbia prodotto risultati dissimili, a significare una certa omogeneità dei fenomeni nei diversi comuni, quale che sia la loro dimensione demografica.

FIG. 28 – Toscana. Indici di personalizzazione e di attrazione, per posizione dei candidati (media di 51 comuni con oltre 15mila abitanti - 1993-1995).

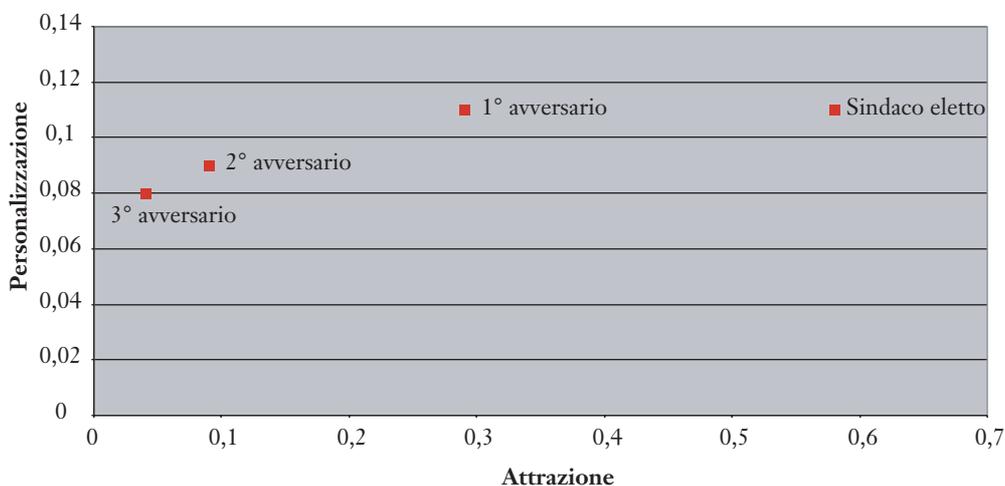


TAB. 17 – Toscana. Indici di personalizzazione (IP) e di attrazione (IA), per posizione dei candidati (media di 51 comuni con oltre 15mila abitanti).

	1993-1995			1997-1999			2000-2004		
	N. casi	IP	IA	N. casi	IP	IA	N. casi	IP	IA
Sindaci eletti	51	0,08	0,55	51	0,11	0,58	52	0,10	0,58
1° avversario	51	0,07	0,25	51	0,11	0,29	52	0,10	0,27
2° avversario	50	0,07	0,13	49	0,09	0,09	46	0,13	0,10
3° avversario	36	0,06	0,04	37	0,08	0,04	27	0,10	0,05

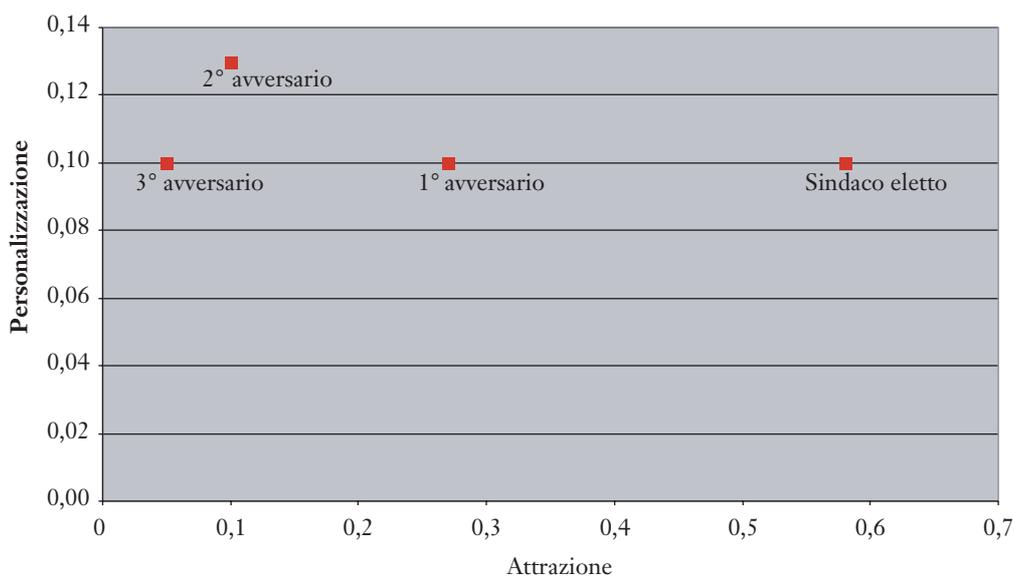
I dati relativi al ciclo elettorale 1997-1999 (vedi la FIG. 29) mostrano invece una maggiore apertura competitiva del confronto elettorale: il confronto si fa cioè un po' più serrato, e si può cogliere questa tendenza nel maggiore incremento dei due indici relativi al primo sfidante del sindaco risultato poi eletto, rispetto alla crescita di questi stessi indici che pure viene registrata anche dai candidati vincenti (e lo sfidante, ricordiamo, in 6 casi è ora appartenente al centrosinistra; mentre, nel primo ciclo, i primi avversari erano tutti di centrodestra). Rispetto al modello competitivo precedente emerge (anche visivamente, confrontando i due grafici) una più elevata differenziazione dell'IP, che ora appare molto più elevato per i primi due candidati; ma, ancor più, risalta uno stacco netto tra l'IA dei primi due contendenti e quello degli altri due candidati: ovvero, la dinamica bipolare si fa più intensa.

FIG. 29 – Toscana. Indici di personalizzazione e di attrazione, per posizione dei candidati (media di 51 comuni con oltre 15mila abitanti - 1997-1999).



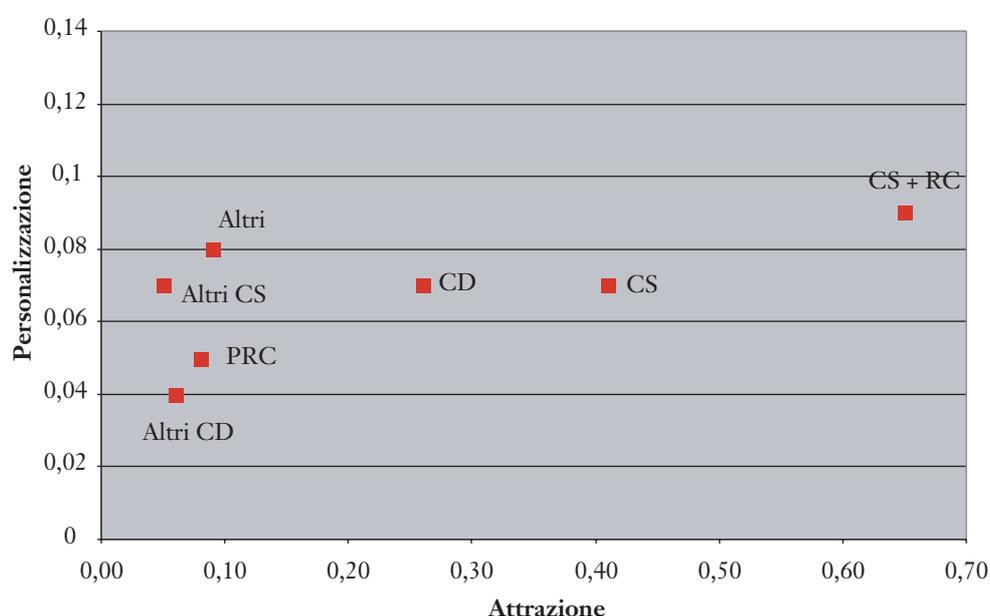
I dati relativi al terzo ciclo elettorale 2000-2004 (FIG. 30) mostrano una stabilità degli indici di attrazione dei sindaci eletti e di tutti gli altri contendenti; l'indice di personalizzazione, invece, si conferma come un dato che, assunto isolatamente, rischia di risultare fuorviante: per quest'ultima serie di dati, ad esempio, gli IP dei secondi e dei terzi avversari risultano addirittura in crescita.

FIG. 30 – Toscana. Indici di personalizzazione e di attrazione, per posizione dei candidati (media di 51 comuni con oltre 15mila abitanti - 2000-2004).



Personalizzazione e attrazione possono essere misurate non solo, come abbiamo fatto finora, rispetto alla posizione dei candidati quale emerge dalla competizione, ma anche in relazione allo schieramento che li sostiene. Anche in questo caso, l'immagine un po' appiattita che emergeva dalla sola analisi dei voti personali raccolti da un candidato, viene meglio messa a fuoco dalla contemporanea considerazione del grado di attrazione che un candidato esercita (FIGG. 31-32-32 e TAB. 18).

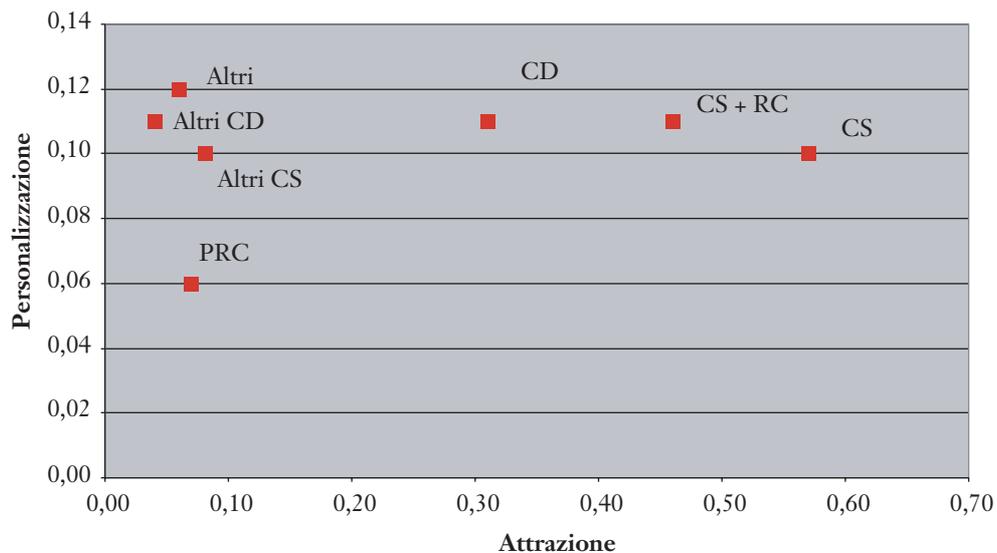
FIG. 31 – Toscana. Indici di personalizzazione e di attrazione, per schieramento dei candidati. Comuni con oltre 15mila abitanti (1993-1995).



Se guardiamo al primo ciclo elettorale (FIG. 31), i candidati sorretti unitariamente dall'intero centrosinistra e da Rifondazione (e, come abbiamo visto, spesso da liste unitarie) registrano ottime *performances* da entrambi i punti di vista (IP=0,09, ossia in termini percentuali, circa il 9% di voti in più rispetto alle liste; IA=0,65, ossia i 2/3 del totale dei voti personali e divisi espressi); i candidati del centrodestra e del centrosinistra (senza RC) hanno un indice di personalizzazione simile, ma capacità diverse di attrazione; tutti gli altri (compresi i candidati di Rifondazione Comunista, quando hanno alle spalle solo la lista di partito o, in qualche caso, un'altra lista locale o talvolta i Verdi) hanno indici di personalizzazione variabili, (talvolta anche elevati, come nel caso soprattutto dei candidati altri, ossia soprattutto candidati di liste civiche non coalizzate), ma indici di attrazione molto modesti.

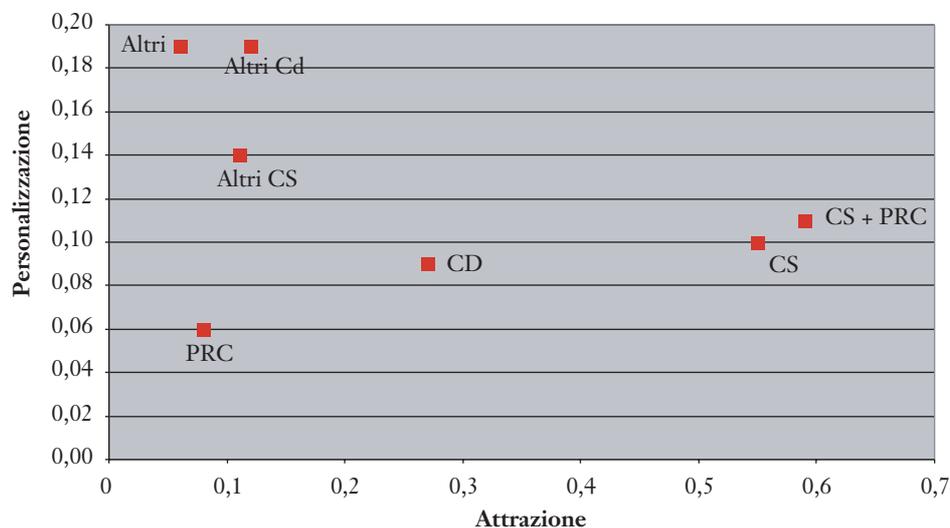
Il quadro cambia sostanzialmente con il secondo ciclo elettorale (FIG. 32): i candidati del centrodestra e quelli unitari di centrosinistra e Rifondazione hanno un indice di personalizzazione leggermente più elevato rispetto a quello dei candidati del solo centrosinistra (che pure crescono da 0,07 a 0,10), ma questi ultimi si staccano nettamente per un più elevato grado di attrazione (che cresce da 0,41 a 0,57). Rispetto al ciclo elettorale precedente, sembrano perdere forza le candidature unitarie CS + RC, mentre i candidati del centrodestra migliorano in modo notevole, soprattutto dal versante della personalizzazione (da 0,07 a 0,11), limitandosi però a riflettere invece, quanto ad "attrazione", il peso elettorale della coalizione (circa un terzo degli elettori). Per il resto, crescono notevolmente gli IP di tutti gli altri candidati (con l'eccezione dei soli candidati di RC, che passano appena da 0,05 a 0,06), ma rimane modesta la loro capacità di attrazione.

FIG. 32 – Toscana. Indici di personalizzazione e di attrazione, per schieramento dei candidati. Comuni con oltre 15mila abitanti (1997-1999).



Il terzo ciclo elettorale, infine, (FIG. 33), mostra una sostanziale stabilità dei vari indici, se si eccettua una notevole ripresa dei candidati "unitari" del centrosinistra e di RC, che tornano ad un livello molto elevato di "attrazione" (IA=0,59).

FIG. 33 – Toscana. Indici di personalizzazione e di attrazione, per schieramento dei candidati. Comuni con oltre 15mila abitanti (2000-2004).



TAB. 18 – Toscana. Indici di personalizzazione (IP) e di attrazione (IA), per schieramento dei candidati. Comuni con oltre 15mila abitanti.

51 Comuni		1993-1995	
	n. candidati	IA	IP
Centrosinistra	30	0,41	0,07
Centrosinistra + PRC	21	0,65	0,09
PRC	29	0,08	0,05
Centrodestra	45	0,26	0,07
Altri Centrosinistra	13	0,05	0,07
Altri Centrodestra	29	0,06	0,04
Altri	69	0,09	0,08
Totale	236		
51 Comuni		1997-1999	
	n. candidati	IA	IP
Centrosinistra	37	0,57	0,10
Centrosinistra + PRC	14	0,46	0,11
PRC	37	0,07	0,06
Centrodestra	50	0,31	0,11
Altri Centrosinistra	20	0,08	0,10
Altri Centrodestra	37	0,04	0,11
Altri	37	0,06	0,12
Totale	232		
52 Comuni		2000-2004	
	n. candidati	IA	IP
Centrosinistra	30	0,55	0,10
Centrosinistra + PRC	22	0,59	0,11
PRC	29	0,08	0,06
Centrodestra	51	0,27	0,09
Altri Centrosinistra	12	0,11	0,14
Altri Centrodestra	10	0,12	0,19
Altri	61	0,06	0,19
Totale	215		

Il rendimento dei sindaci uscenti e ricandidati. - Appare infine significativo misurare i livelli di personalizzazione e di attrazione di una particolare “categoria” di candidati: i sindaci *incumbents*, ossia i sindaci eletti e ricandidati nei vari cicli elettorali, a partire dal 1993-1995.

Nel primo ciclo elettorale tutti i 51 comuni toscani con oltre 15 mila abitanti videro l'elezione di un sindaco di centrosinistra, ovviamente con una notevole varietà nella composizione delle coalizioni di sostegno. Quattro anni dopo, nelle elezioni svoltesi tra il 1997 e il 1999 (TAB. 19), i sindaci ricandidati e rieletti sono stati 29, mentre sono stati 16 i casi di *avvicendamento* (conferma del precedente schieramento, ma con un altro candidato e, spesso, con una diversa composizione della coalizione)⁴⁰ e 6 i casi di *alternanza*, ossia i casi in cui è avvenuto un cambio di maggioranza (in tutti e sei casi, dal centrosinistra al centrodestra: in un solo caso battendo il sindaco uscente). Nel terzo ciclo elettorale il quadro è più mosso: i sindaci del centrosinistra ricandidati e rieletti sono 14, quelli del centrodestra 5 (su sei uscenti: uno solo verrà sconfitto, e si tratta peraltro dell'unico caso di sindaco incumbent che non verrà riconfermato)⁴¹. Vi sono poi, nel complesso, ben 29 casi di avvicendamento: va notato peraltro come si tratta quasi sempre (26 casi) di un “avvicendamento forzato”, in quanto i sindaci uscenti di centrosinistra avevano già completato il proprio secondo mandato⁴². In questa terza tornata elettorale il centrosinistra, dunque, ha mostrato di tenere conto maggiormente dei rischi legati alla mancata ricandidatura di un sindaco uscente, facendo tesoro in questo senso di un insegnamento oramai piuttosto diffuso e di cui in anche in Toscana si era potuto fare diretta esperienza, ad esempio nel caso delle elezioni di Lucca del 1998.

⁴⁰ Per completezza di informazione, va anche ricordato come non tutti i casi di *avvicendamento*, cioè di mancata ricandidatura del sindaco uscente, hanno lo stesso significato: vi sono infatti 4 casi di sindaci “longevi”, che pur avendo svolto un solo mandato sulla base della nuova normativa, non si ricandidano avendo alle spalle già un primo mandato, essendo già stati eletti, con le vecchie regole, dopo le elezioni svoltesi nel 1990 (si tratta dei sindaci di Monsummano Terme, Poggibonsi, Pontedera, San Miniato). I sindaci più “longevi” sono comunque quelli di Campi Bisenzio, Quarrata, Siena e Rosignano Marittimo, che pur essendo già stati eletti dopo il voto del 1988-1990, vengono ricandidati e rieletti sia nel 1993-1995 che nel 1997-1999.

⁴¹ Si tratta del comune di Capannori: la vicenda si presenta peraltro piuttosto singolare, in quanto il sindaco uscente ha partecipato ugualmente alle elezioni, risultandone sconfitto, pur essendo stato sottoposto, alla vigilia della presentazione delle candidature, ad un provvedimento giudiziario di arresti domiciliari.

⁴² I casi in cui il sindaco uscente non è stato ricandidato sono quelli di Carrara e Cortona. Nel caso di Bagno a Ripoli vi è stato il decesso del sindaco eletto nel 1999.

TAB. 19 – *Sindaci in Toscana: conferme, avvicendamenti e alternanze. Comuni con oltre 15mila abitanti.*

	1993-1195	1993-1995/ 1997-1999	1997-1999/ 2000-2004
Sindaci eletti CS	51	45	44
Sindaci eletti CD	0	6	8
Riconferme sindaci CS		29	13
Riconferme sindaci CD			5
Avvicendamenti sindaci CS		16	6
Avvicendamenti sindaci CD			
Avvicendamenti sindaci CS, per conclusione secondo mandato			22
Avvicendamenti sindaci CD, per conclusione secondo mandato			
Alternanze da CS a CD		6	3
<i>di cui con sindaco CS uscente ricandidato</i>		1	
Alternanze da CD CS			2
<i>di cui con sindaco CD uscente ricandidato</i>			1
TOTALE	51	51	52

Nota: il Comune di Pescia ha votato nel 2001 e, dopo lo scioglimento del Consiglio, anche nel 2004: nel 2001 vi fu alternanza dal CS al CD, nel 2004 dal CD al CS.

Generalmente, si ritiene che questo altissimo livello di riconferma dei sindaci *incumbents* sia da attribuire agli indubbi vantaggi che la permanenza in carica offre, rispetto alle *chances* di un rivale: amministrare un comune per quattro o cinque anni, al di là delle qualità politiche dimostrate nell'azione di governo, consente (entro certi limiti, ovviamente, ma comunque in larga misura) di giovare di una popolarità e di una rete di relazioni su cui gli altri concorrenti non possono contare.

Ma come e quanto incide il fattore *incumbency*? Al di là del rilevante numero di riconferma dei sindaci ricandidati, è possibile misurarne la crescita della popolarità, da un'elezione all'altra? La TAB. 20 cerca di rispondere a queste domande, presentando gli indici IP e IA nei diversi casi di conferma, avvicendamento e alternanza dei sindaci eletti.

TAB. 20 – Sindaci in Toscana. Conferme, avvicendamenti e alternanze nelle elezioni amministrative. Indici di personalizzazione (IP) e di attrazione (IA). Media. Comuni con oltre 15mila abitanti.

1993-1995/1997-1999							
	n. casi	1993-1995		1997-1999			
		IP	IA	IP	IA		
Conferme	29	0,08	0,55	0,12	0,60		
Avvicendamenti	16	0,08	0,63	0,07	0,54		
1997-1999 / 2000-2004							
	n. casi	1997-1999		2000-2004			
		IP	IA	IP	IA		
Conferme CS*	13	0,08	0,56	0,10	0,65		
Conferme CD	5	0,17	0,61	0,16	0,60		
Avvicendamenti CS	28	0,09	0,55	0,08	0,57		
1997-1999 / 2000-2004							
	n. casi	1997-1999		2000-2004			
		IP	IA	IP	IA		
Alternanze (da CS a CD)	6	0,10	0,36	0,11	0,27	0,16	0,60
1997-1999 / 2000-2004							
	n. casi	1997-1999		2000-2004			
		IP	IA	IP	IA		
Alternanze (da CD a CS)	2	0,11	0,38	0,08	0,27	0,15	0,49
1997-1999 / 2000-2004							
	n. casi	1997-1999		2000-2004			
		IP	IA	IP	IA		
Alternanze (da CS a CD)	3	0,23	0,61	0,23	0,5	0,14	0,36

* I casi di conferma dei sindaci CS sono 13, anziché 14 (come indicato nella tabella precedente), in quanto il comune di Calenzano, nel 1999, aveva votato con il sistema elettorale dei comuni con meno di 15 mila ab.

I dati che presentiamo non sono univoci, e smentiscono, almeno in parte, la linearità delle ipotesi interpretative più diffuse. Guardiamo innanzi tutto al confronto tra il primo e il secondo ciclo elettorale. Il primo elemento che risalta è proprio l'incidenza del fattore *incumbency*: i sindaci rieletti vedono una crescita tanto dell'IP che dell'IA, passando da una dotazione di voti personali, alla prima elezione, che corrispondeva mediamente ad un incremento dell'8% di voti personali, rispetto ai voti di lista, ad uno scarto positivo di 12 punti percentuali, in occasione della rielezione. Anche l'indice di attrazione cresce, sia pure in modo più contenuto (da 0,55 a

0,60). Una riprova viene dai dati relativi ai comuni in cui è stata confermata una maggioranza di centrosinistra, ma con un nuovo candidato alla carica di sindaco: qui, tanto i valori di IP quanto quelli di IA si abbassano: in modo contenuto i primi, a segnalare probabilmente, *ex post*, la buona qualità delle nuove candidature; in modo più marcato i secondi, a segnalare probabilmente il migliore rendimento relativo degli altri candidati. Incidono anche, su questi valori, le particolari condizioni che si vengono a creare nei casi in cui non concorra alla rielezione un sindaco uscente, ma tutti gli schieramenti presentino candidati nuovi: infatti, mentre generalmente un sindaco *incumbent* è un candidato forte (che gode di vantaggi competitivi tali da rendere difficile, talvolta, per lo schieramento avversario, la stessa individuazione di un candidato alternativo altrettanto forte), nei casi in cui si procede invece ad un avvicendamento nella candidatura della maggioranza uscente, è possibile che la competizione appaia più aperta e, conseguentemente, risulti incoraggiata la presenza di candidati alternativi in grado di registrare un buon rendimento. Una tale diversa condizione, possiamo ipotizzare che si rifletta nei diversi andamenti degli indici di attrazione, (più bassi, come abbiamo visto, nei casi di avvicendamento). I casi di alternanza ci confermano, per altro verso, quanto un elevato indice di personalizzazione, se considerato separatamente, non sia di per sé associato sempre al successo di un candidato: i candidati di centrosinistra sconfitti, infatti, mantengono ed anzi accrescono l'IP del loro predecessore (da 0,10 a 0,11), ma vedono cadere nettamente l'indice di attrazione (da 0,36 a 0,27), a fronte di candidati del centrodestra che vedono, insieme, un più elevato IP ed un altissimo IA (0,60). In questi casi, possiamo concludere, non è stato tanto il cattivo rendimento "personale" dei candidati di centrosinistra a determinare la sconfitta, quanto il migliore rendimento comparato degli avversari, soprattutto in termini di attrazione dei voti personali e divisi disponibili⁴³.

Anche da queste considerazioni emerge dunque come sia soprattutto una considerazione congiunta dei due indici a riflettere più compiutamente il contesto di una competizione: laddove non conta solo il rendimento, individuale e relativo, dei candidati, ma evidentemente la forza politica ed elettorale complessiva di una coalizione (ed è bene ricordare che, in generale, sono circa un decimo i voti validi espressi solo per i candidati sindaco: una quota che può rivelarsi decisiva quando la competizione è serrata, ma che in molti altri casi non è sufficiente a rovesciare gli esiti di un voto, quando i rapporti di forza siano più nettamente delineati).

Il confronto tra il primo e il secondo ciclo elettorale sembra confermare dunque le ipotesi che solitamente vengono avanzate nell'analisi del fattore *incumbency*. L'analisi del terzo ciclo elettorale (si veda ancora la TAB. 20), tuttavia, introduce elementi diversi, che ci costringono ad allargare e complicare il quadro interpretativo. Come abbiamo detto, nelle elezioni svoltesi tra il 2000 e

⁴³ Va ricordato peraltro che solo in un caso, sui sei citati di alternanza, il centrosinistra candidava un sindaco uscente, a Grosseto. Negli altri cinque casi di alternanza, il centrosinistra presentava comunque dei nuovi candidati.

il 2004 (e soprattutto in quest'ultimo anno)⁴⁴, la tendenza alla crescita del voto personale ai candidati sindaci subisce una battuta d'arresto: questo dato generale non può che riflettersi anche nei dati relativi alle *performances* dei sindaci, sia che si tratti di riconferme che di nuove elezioni. Inoltre, come abbiamo ricordato in precedenza, la tendenza all'allargamento delle coalizioni di sostegno alle candidature, costituisce di per sé un fattore di tendenziale abbassamento della quota di voti personali, rispetto ai voti di lista. Tuttavia, vi sono ulteriori specificità che rimandano, probabilmente, anche ad una diversa fase del governo degli enti locali: si potrebbe ipotizzare che il mestiere di sindaco, in questi anni, diventi più difficile e non assicuri più, immediatamente, una facile popolarità. Se ne scorgono forse alcuni segni nei dati a nostra disposizione. Cominciamo a guardare i casi di riconferma dei sindaci di centrosinistra e di centrodestra: per quanto riguarda il centrodestra, nei cinque casi considerati, l'IP scende da 0,17 a 0,16, mentre l'IA rimane sostanzialmente stabile; per i sindaci di centrosinistra, invece, il dato medio mostra ancora una crescita dell'indice IP, da 0,08 a 0,10 e una crescita notevole anche dell'indice IA (da 0,56 a 0,65).

Tuttavia, il ridotto numero dei casi ci consiglia uno sguardo più ravvicinato (TAB. 21). Emerge così un quadro molto più mosso: su tredici casi di sindaci di centrosinistra, ve ne sono ben sei in cui l'IP segna una flessione, tre casi in cui rimane stabile, e solo quattro casi in cui registra una crescita. In realtà, il dato medio viene influenzato dalla forte crescita di due comuni in particolare (Figline Valdarno e Viareggio): scorporandone i dati, anche la media degli IP resterebbe stabile (0,07 in entrambi i cicli). Anche per i cinque sindaci di centrodestra rieletti, il quadro è variegato: in due casi una crescita significativa dell'IP (Grosseto e Lucca), negli altri tre casi un regresso. Questi dati appaiono tanto più significativi se solo si considera che, nel precedente ciclo elettorale, nei 29 casi di riconferma dei sindaci eletti una prima volta nel 1993-1995, solo in cinque casi si era registrato una flessione dell'IP del sindaco *incumbent*⁴⁵.

Se a questo quadro aggiungiamo i dati relativi ai casi di avvicendamento (ben 28, in gran parte dovuti alla conclusione del secondo mandato del sindaco in carica), ricaviamo una conferma della brusca frenata che ha subito, in quest'ultimo ciclo elettorale, la crescita del cosiddetto valore aggiunto dei candidati sindaco: un fenomeno che, come abbiamo visto, può avere come possibile spiegazione alcuni dati sistemici, legati ai meccanismi del sistema elettorale e ai processi di adattamento e apprendimento che essi hanno indotto nei comportamenti degli attori politici, ma che forse rimanda anche ad alcuni processi di carattere politico e istituzionale, su cui cercheremo di soffermarci più ampiamente nelle conclusioni di questo lavoro.

⁴⁴ Ricordiamo che, su 52 elezioni considerate, una sola si è svolta nel 2000, sei nel 2001, cinque nel 2002, tre nel 2003 e ben trentasette nel 2004.

⁴⁵ Va rilevato anche che, nel 1997-1999, erano stati molto più frequenti (quasi la metà, 14 casi) le situazioni in cui diminuiva invece l'indice di attrazione dei sindaci rieletti, riflettendosi qui, evidentemente, la maggiore apertura competitiva delle elezioni svoltesi tra il 1997 e il 1999.

TAB. 21 – *Toscana. Sindaci ricandidati e rieletti. Indici di personalizzazione (IP) e di attrazione (IA). Comuni con oltre 15mila abitanti.*

Sindaci di centrosinistra

Comune	n° liste collegate 1997-1999	n° liste collegate 2000-2004	1997-1999		2000-2004	
			IP	IA	IP	IA
Castelfiorentino	4	5	0,08	0,70	0,05	0,75
Cecina	6	6	0,12	0,69	0,11	0,76
Collesalveti	5	6	0,03	0,60	0,06	0,81
Figline Valdarno	1	4	0,04	0,50	0,23	0,57
Firenze	7	9	0,08	0,50	0,03	0,19
Monsummano Terme	5	5	0,06	0,39	0,06	0,45
Montemurlo	6	7	0,08	0,75	0,06	0,79
Pisa	7	8	0,06	0,27	0,13	0,67
Poggibonsi	2	3	0,06	0,71	0,06	0,80
Pontedera	4	4	0,08	0,53	0,06	0,56
San Giovanni Valdarno	4	3	0,08	0,55	0,07	0,73
San Miniato	3	4	0,05	0,63	0,05	0,74
Viareggio	5	6	0,14	0,48	0,36	0,57

Sindaci di centrodestra

Comune	n° liste collegate 1997-1999	n° liste collegate 2000-2004	1997-1999		2000-2004	
			IP	IA	IP	IA
Arezzo	4	5	0,15	0,68	0,10	0,60
Grosseto	5	7	0,16	0,76	0,24	0,67
Lucca	4	6	0,17	0,36	0,22	0,65
Massarosa	3	6	0,17	0,40	0,10	0,60
Montecatini Terme	3	6	0,19	0,86	0,13	0,50

7. La struttura delle coalizioni e l'esito delle competizioni

In conclusione, rivolgiamo la nostra attenzione all'esito della competizione ponendolo in relazione con la struttura e la composizione delle coalizioni. Abbiamo già visto sopra il quadro riassuntivo dei diversi cicli elettorali, con i diversi casi di conferme, alternanze e avvicendamenti.

Questo esito delle competizioni, tuttavia, è avvenuto in presenza di un quadro molto variegato di composizione delle coalizioni: come mostra la TAB. 22, la struttura della competizioni tra i due primi candidati può essere riassunta attraverso una serie di combinazioni⁴⁶. In particolare, abbiamo distinto i casi in

⁴⁶ I primi due candidati, quasi sempre, sono espressione delle due maggiori coalizioni. Solo in due casi, nel primo ciclo elettorale, e in uno, nel secondo e nel terzo, vi è stata una sfida "tutta a sinistra", tra il candidato di centrosinistra e quello di Rifondazione

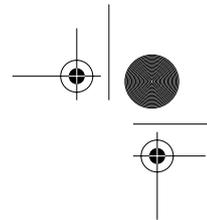
cui le due maggiori coalizioni si sono presentate al completo, cioè senza defezioni di una o più delle proprie componenti, e i casi in cui una di esse, o entrambe, scontavano la presenza autonoma, con un proprio candidato sindaco, di altre liste riconducibili allo stesso schieramento. Per il centrosinistra, inoltre, abbiamo distinto, i casi in cui nella coalizione era presente anche Rifondazione comunista. Ne risultano dunque sei modelli-base di competizione bipolare, ai quali abbiamo dovuto aggiungere altre combinazioni che, soprattutto per il primo ciclo elettorale, hanno avuto una certa rilevanza.

Dai dati emerge con grande nettezza la progressiva strutturazione in senso bipolare dei sistemi politici locali della Toscana. Il primo ciclo elettorale, (specie con le elezioni svoltesi nel 1993-1994) mostra ancora una grande varietà di combinazioni coalizionali: in particolare, in molti casi, è ancora ben visibile quella struttura tripolare che caratterizzò anche le elezioni politiche del 1994, con una presenza autonoma della DC (nel 1993) e poi del PPI e del Patto per l'Italia. Inoltre, la fluidità che caratterizzava la struttura dei partiti, in quella fase, si riflette anche nella scelta, piuttosto diffusa, compiuta dal PDS di correre da solo o insieme ad altre singole formazioni politiche della sinistra, contrapponendosi o a coalizioni centriste o, spesso, a coalizioni locali in cui confluivano le varie componenti del centrodestra. Da ciò, anche, l'elevato numero di ballottaggi, notevolmente ridotti poi con i successivi cicli elettorali.

Nelle elezioni degli anni 1997-1999 l'evoluzione bipolare prosegue e anche i processi di apprendimento sul nuovo sistema elettorale producono i propri effetti, consigliando agli attori politici la formazione di larghe coalizioni, (e sin dal primo turno, risultando poi complesse, e non sempre andando a buon fine, le trattative per gli eventuali, successivi apparentamenti). Si dimezzano conseguentemente i casi di ballottaggio (da 19 a 8). Nel 43% dei casi la sfida si configura secondo un formato "standard", con l'intero centrosinistra (senza Rifondazione) contrapposto all'intero centrodestra. Nel 21% dei casi la coalizione di centrosinistra comprende anche Rifondazione. In altri 10 casi (17%), la coalizione di centrosinistra si presenta incompleta, mancando (oltre a Rifondazione) qualche altra componente (quasi sempre i Verdi). Nel complesso appare più coesa la coalizione di centrodestra: in 35 comuni su 51 (ovvero, nel 68% dei casi) si presenta senza defezioni di una o più componenti. Nel caso del centrosinistra, a far crescere i casi di presentazione completa della coalizione, contribuisce soprattutto la totale scomparsa dei casi, ancora frequenti nel 1993-1995, in cui ad opporsi al centrodestra, o a coalizioni centriste, erano le sole componenti di sinistra, o anche in alcuni casi, il solo PDS (ad esempio, a Siena). I dati del 1997 registrano un consolidarsi del profilo di centrosinistra della coalizione, con una presenza stabile e diffusa delle componenti di matrice cattolica: una novità, occorre ricordare, nel panorama del governo locale di una regione come la Toscana, in cui storicamente si è sempre potuto parlare di giunte rosse, o di governo locale della sinistra.

TAB. 22 – Toscana. Combinazioni tra i primi due candidati ed esito delle elezioni. Comuni con oltre 15mila abitanti.

Combinazioni tra i primi due candidati	1993-1995				1997-1999				2000-2004						
	n° casi	Vinc. CS 1° turno	Vinc. CD 1° turno	Ballott. vincente CS	Ballott. vincente CD	n° casi	Vinc. CS 1° turno	Vinc. CD 1° turno	Ballott. vincente CS	Ballott. vincente CD	n° casi	Vinc. CS 1° turno	Vinc. CD 1° turno	Ballott. vincente CS	Ballott. vincente CD
Centrosinistra (senza RC)	10	8	2	2	2	22	18	2	1	1	18	11	2	4	1
CS + RC	5	5				11	9	1	1	1	18	14	1		3
CS incompleto (senza RC e altri)	3	1	2	2		9	6	2	2	1	11	8	1	2	
Centrosinistra (senza RC)	4	2	2	2		5	3	1	1	1	2	2			
CS + RC	2	1	1	1							1	1			
CS incompleto	2	2				1	1				1	1			
Centrosinistra (senza RC)	2	2				1	1				1	1			
CS + RC	1		1	1		1		1					1		
Centrosinistra	1		1	1											
PDS	1		1	1											
PDS	2		2	2											
PDS-PSI	1		1	1											
PDS-PRI	1		1	1											
Sinistra	2	1	1	1											
Sinistra	10	8	2	2		1	1								
PDS-PRC-PRI	1		1	1											
Progressisti	1	1													
Progressisti	1		1	1											
PDS-VERDI-ALTRI	2	1	1	1											
TOTALE	51	32	0	19	0	51	40	3	5	3	52	38	4	6	4



Con il terzo ciclo elettorale diminuiscono leggermente le coalizioni di centrosinistra senza Rifondazione e crescono invece quelle in cui questo partito è presente: nel complesso, 20 casi, a fronte di 19. Salgono a 11 i casi in cui il centrosinistra si presenta incompleto (nel senso sopra specificato): oltre ai Verdi, anche altri partiti (sulla base di dinamiche locali) rompono e presentano un proprio candidato⁴⁷. Il centrodestra mantiene stabile e completa la composizione della propria coalizione, in due comuni su tre.

Emerge dunque, nel complesso, una progressiva stabilizzazione in senso bipolare della struttura competitiva; ma anche il perdurare (all'incirca in un terzo dei comuni interessati) di tensioni locali che portano una o più componenti ad una presenza autonoma e talvolta piuttosto conflittuale.

La TAB. 23 ci mostra il quadro completo della composizione delle coalizioni vincenti. Per quanto riguarda il centrosinistra, è evidente la tendenza ad un allargamento, ma anche ad una notevole frammentazione, della coalizione: se nel primo ciclo elettorale erano numerose le liste unitarie e, in ogni caso, in circa 4/5 dei casi, la coalizione vedeva al massimo tre liste (con il PDS, ovviamente, a fare da *pivot* della coalizione, presente in tutti i casi), con il successivo ciclo elettorale la situazione quasi si rovescia, e in circa 2/3 dei casi, sono almeno quattro le liste che compongono la coalizione vincente. La tendenza prosegue con il terzo ciclo elettorale, quando i casi di coalizione con almeno quattro liste giungono all'80% e numerosissime sono anche le situazioni con sei o più liste di sostegno al sindaco eletto.

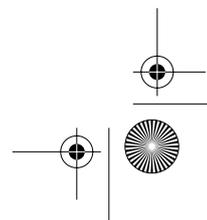
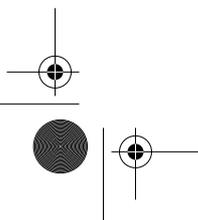
Come poi emerge dalla TAB. 24, in cui si distinguono i casi in cui i vari partiti presentano un proprio autonomo candidato, nel passaggio tra i primi due cicli elettorali, si riducono notevolmente le presenze isolate di candidati di area PPI (da 15 ad uno solo), si dimezzano i casi di candidati dei Verdi (da 13 a 6), e abbastanza diffusa risulta la presenza autonoma di candidati dello SDI (8 casi), mentre rimangono frequenti, ed anzi crescono, le situazioni in cui Rifondazione corre da sola (da 30 a 33), a conferma di una difficoltà nei rapporti tra i due partiti che hanno raccolto l'eredità del PCI.

Molto più variegata la situazione con il terzo ciclo elettorale, quando più frequenti diventano i casi di candidati sostenuti, oltre che da Rifondazione, dai Verdi o da altre liste locali di sinistra⁴⁸.

Molto più compatta, generalmente, la coalizione di centrodestra: i casi in cui una componente si presenta in modo autonomo sono pochi e riguardano soprattutto l'UDC e il Nuovo PSI (la cui collocazione nella coalizione di centrodestra, peraltro, specie nelle varie situazioni locali, non può considerarsi stabile o organica). Da rilevare poi, come nei casi in cui il centrodestra risulta vincente, solo in due casi (uno nel 1995-1997 e l'altro nel ciclo successivo) la coalizione si pre-

⁴⁷ I casi più rilevanti sono stati quelli della Margherita a Viareggio, del Pdcì a Empoli (con Rifondazione comunista invece alleata ai DS), dei Verdi a Livorno.

⁴⁸ Il caso più noto è quello di Firenze, con la candidata Ornella De Zordo sostenuta, oltre che da Rifondazione comunista, da altre due liste civiche espressione di realtà locali di movimento.



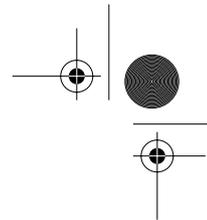
senti composta solo dai partiti nazionali: negli altri casi, è presente comunque almeno una lista civica (addirittura tre, nel caso di Grosseto), a conferma di come questo tipo di liste giochi un ruolo importante nell'allargamento delle coalizioni e nel sostegno ai candidati sindaci.

TAB. 23 – *Toscana. Composizione delle coalizioni vincenti, per ciclo elettorale. Comuni con oltre 15mila abitanti.*

Ciclo elettorale	1993-1995	1997-1999	2000-2004
n. Comuni	51	51	52
Coalizione vincente			
CENTROSINISTRA	51	45	44
di cui			
<i>Liste unitarie senza PRC</i>	8	2	
<i>Liste unitarie CS + PRC</i>	4	1	1
<i>Liste unitarie CS + PDCI</i>		2	1
<i>Liste unitarie CS + PRC + PDCI</i>		1	
<i>Liste unitarie CS + PDCI + IdV</i>			1
<i>Liste unitarie CS + PRC + altri</i>	1		
<i>Liste unitarie sinistra + PPI (o unitarie di centro)</i>	3	1	
<i>solo PDS</i>	3		
<i>PDS + PRC</i>	4		
<i>PDS + una sola altra lista</i>	5	2	
<i>PDS + altre due liste</i>	13	5	5
<i>PDS + altre tre liste</i>	4	8	6
<i>PDS + altre quattro liste</i>	5	11	11
<i>PDS + altre cinque o più liste</i>	1	12	19
TOTALE	51	45	44
CENTRODESTRA	-	6	8
di cui			
<i>FI-AN-CCD/CDU(UDC)+ tre liste locali</i>		1	
<i>FI-AN-CCD (UDC) + una lista locale</i>		3	1
<i>Forza Italia - CCD - locale</i>		1	
<i>FI-AN-CCD</i>	-	1	
<i>FI-AN-UDC</i>			1
<i>FI-AN-CCD/CDU-LEGA + LOCALE</i>			1
<i>FI-AN-CCD/CDU-LEGA-N.PSI</i>			1
<i>FI-AN-CCD/CDU-LEGA-N.PSI+ PENS + LOC</i>			1
<i>FI-AN-CCD/CDU + LEGA + due liste locali</i>			3

TAB. 24 – *Toscana. Presenze autonome di candidati. Comuni con oltre 15mila abitanti.*

Ciclo elettorale	Numero di presenze con proprio candidato, distinto dalla coalizione		
	1993-1995	1997-1999	2000-2003
PRC + ALTRA LOCALE			4
PRC + VERDI			3
PRC + SDI + VERDI + IDV + LOC			1
PRC	30	33	18
VERDI	13	6	3
PRC + PDCI + VERDI			1
MARGHERITA			1
PPI	15	1	
DEMOCRATICI	1	2	
LAB	1		
SDI		8	
PATTO	4	1	
PDCI		1	
PDCI + ALTRA LOCALE			1
IDV			1
UDEUR		1	2
FI-LEGA-NUOVO PSI			1
FI-UDC			1
AN		1	1
AN-UDC			1
AN-FI			1
FI			
UDC			3
UDC-NUOVO PSI			1
NUOVO PSI			6
CCD			
LEGA		1	
CDU		1	



8. *Un bilancio positivo e un difficile equilibrio*

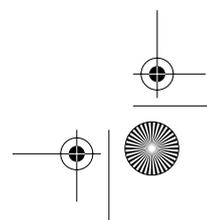
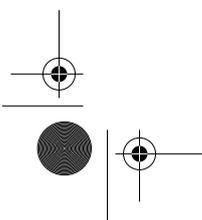
Obiettivo di questo lavoro era quello di analizzare i meccanismi di funzionamento della nuova legge elettorale nel contesto specifico della Toscana (o meglio, dei 51 Comuni toscani con oltre 15 mila abitanti) e di proporre una prima valutazione degli effetti che il nuovo contesto istituzionale ha prodotto e sta producendo sui sistemi politici locali di questa regione, nell'arco dei tre cicli elettorali considerati. In conclusione, possiamo dunque chiederci: la nuova legge elettorale ha raggiunto gli obiettivi che si proponeva? O, in modo più circoscritto, data l'evidente diversità territoriale e regionale dell'impatto della nuova legge nel contesto italiano, essa come ha funzionato in Toscana?

Generalmente, una possibile risposta a questi interrogativi, che trova ampi consensi e che risulta anche confermata dall'analisi del caso toscano, suona all'incirca così: la nuova legge ha certamente risposto positivamente alle esigenze di stabilità e di responsabilizzazione dei governi locali, ha permesso di rompere decisamente con il passato, quando i sindaci erano permanentemente sotto scacco, le crisi delle giunte frequenti e comunque sempre incombenti, l'orizzonte temporale delle politiche pubbliche locali ristretto e viziato da una logica particolaristica di ricerca e riproduzione del consenso⁴⁹.

Un tale obiettivo di stabilizzazione del potere locale è stato perseguito anche attraverso un più elevato tasso di personalizzazione della politica, alimentando e assecondando le spinte che, peraltro, muovevano in tale direzione all'interno dello scenario politico nazionale, sia con una forte personalizzazione delle leadership delle due coalizioni e l'introduzione dei collegi uninominali, in occasione delle elezioni politiche, sia con analoghe riforme che investivano altri livelli istituzionali, come le Regioni: l'elezione diretta del sindaco, e la nuova centralità che la figura dei sindaci ha così acquistato, rappresentano senza dubbio una novità istituzionale di grande rilievo, ben difficilmente reversibile, che probabilmente non ha ancora esaurito tutti i suoi possibili effetti sull'intero assetto del nostro sistema politico.

Certo, oggi siamo ancora di fronte ad un difficile e incerto equilibrio: alla prova dei fatti, le nuove regole si sono trovate a cercare una mediazione tra le spinte ad una maggiore personalizzazione della politica e le esigenze volte a preservare un ruolo al confronto politico e programmatico tra i partiti e le coalizioni. Un equilibrio precario, e sostanzialmente irrisolto, in cui peraltro si riflette la stessa logica che ha ispirato sin dall'inizio il processo riformatore e che è ben visibile nei suoi esiti: le nuove regole hanno accolto, e insieme hanno alimentato e contribuito a riprodurre, quel peculiare bipolarismo frammentato che sembra costituire tuttora la cifra dominante del nostro sistema politico, nella lunga e inde-

⁴⁹ Nel periodo 1971-1989 la durata media delle giunte nei comuni capoluogo era stata inferiore ai due anni: si veda F. CAZZOLA, *Periferici e integrati. Chi, dove e quando nelle amministrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 1991.



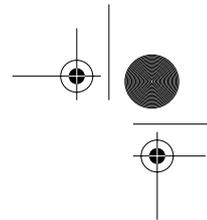
finita transizione italiana. In particolare, la scelta di puntare sull'elezione diretta dei sindaci, e di privilegiare come arena decisiva dello scontro politico ed elettorale la scelta degli esecutivi, va vista e interpretata insieme alla crisi e alla destrutturazione che il sistema dei partiti ha vissuto negli anni Novanta e che non sembrano ancora giunte ad un qualche esito stabile o ben definibile: è in questo snodo che va colto l'impatto più profondo delle nuove regole. Ma proprio la diversa natura e le varie caratteristiche del sistema dei partiti e dei sistemi politici locali, nelle diverse regioni del paese, ha prodotto effetti differenziati, che giustificano una dimensione regionale dell'analisi.

Per la Toscana, il punto cruciale da sottoporre a verifica riguarda in primo luogo l'impatto di questo nuovo contesto istituzionale su un sistema politico che, a lungo, com'è noto, è stato interpretato alla luce di una peculiare categoria, quella di sub-cultura politica territoriale. Senza poter entrare qui nel merito delle profonde trasformazioni che hanno investito il complesso degli elementi che vengono richiamati da questa nozione, appare però necessario richiamare alcuni aspetti che incidono più direttamente sul nostro argomento⁵⁰.

Un tassello fondamentale del modello originario delle "regioni rosse" era costituito non solo dalla continuità dei comportamenti elettorali (in larga misura riconducibili alla tipologia del voto di appartenenza), ma dall'esistenza di una densa rete associativa e istituzionale fondata su una comune matrice politico-culturale, con un forte ruolo di coordinamento e di direzione svolto dalla forza politica egemone. È qui che possiamo per intero misurare la portata delle trasformazioni intervenute e lo stesso impatto del nuovo contesto istituzionale prodotto dalla nuova legge elettorale: «un sistema politico caratterizzato dal predominio di un partito, da una robusta organizzazione della società civile e da un'elevata capacità di mediazione dei diversi interessi»⁵¹, ha lasciato il posto ad un sistema politico in cui, certamente, continua a dominare una cultura politica di fondo orientata a sinistra, in cui è certamente tuttora robusta l'organizzazione della società civile (per quanto diversamente strutturata e ricca di autonomie) ed in cui permane elevata la capacità di mediazione e di rappresentanza degli interessi (per quanto diversamente praticata, rispetto al passato), ma in cui è venuto sicuramente meno un pilastro del precedente modello, ossia il ruolo del partito dominante come perno dell'intero sistema politico locale.

⁵⁰ Il lavoro che per la prima volta affrontò compiutamente il tema delle "subculture politiche territoriali" è stato quello di C. TRIGILIA, *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna, Il Mulino, 1986. Un recente volume di F. RAMELLA, *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Roma, Donzelli, 2005, oltre a riproporre un'efficace sintesi dei tratti costitutivi del modello politico-istituzionale ed economico-sociale delle "regioni rosse", analizza dettagliatamente i processi evolutivi di questo modello, i fattori di crisi da cui è stato investito come pure i punti di forza che continuano a caratterizzarlo. Sulla peculiare posizione della Toscana, nella crisi degli anni Novanta, e sulle trasformazioni della subcultura rossa, ci permettiamo di rinviare anche a A. FLORIDIA, «Le "risorse istituzionali" dello sviluppo locale: la Toscana e i sentieri divergenti della Terza Italia», in *Sviluppo locale*, 12, 1999, pp. 79-104.

⁵¹ F. RAMELLA, *Cuore rosso?*, cit., p. 26.



In effetti, non siamo di fronte al precipitare improvviso di un cambiamento: già gli studi più attenti condotti negli anni Ottanta avevano sottolineato come il riprodursi di un largo consenso alla sinistra fosse *sempre più* condizionato e legato alla capacità di rappresentanza sociale degli interessi e alle funzioni di mediazione istituzionale tra le forze sociali svolte dal governo locale; e come *sempre meno* esso potesse contare sullo spontaneo perpetuarsi degli antichi collanti politico-ideologici, che tanta parte avevano avuto nel favorire l'originario insediamento subculturale e la costruzione di un'identità collettiva, almeno fino a tutti gli anni Cinquanta e Sessanta, e forse ancora oltre. Insomma, alla base del perdurante voto a sinistra, già allora, si poteva cogliere un progressivo slittamento delle forme del consenso, verso forme di delega più condizionate e strumentali, sempre meno immediatamente riconducibili alle matrici comunitarie originarie e ad una logica di appartenenza. Oggi questo processo, una sorta di lenta mutazione, sembra giunto ad una sua compiuta maturazione, esprimendosi pienamente anche sul piano elettorale; e non tanto perché i rapporti di forza appaiano stravolti, rispetto al passato, ma per una ragione più di fondo: sono molti i sintomi che ci fanno dire, oggi, che il mercato elettorale toscano si presenta come un mercato molto più aperto che in passato, dove contano e conterranno sempre più, di volta in volta, le specifiche caratteristiche dell'offerta politica che gli schieramenti sapranno mettere in gioco e dove è oramai possibile interpretare i comportamenti degli elettori sotto il segno dello «scongelo»⁵².

Di tutto ciò abbiamo colto, riteniamo, un forte riflesso anche nelle pagine di questo nostro lavoro: basti pensare, prima di tutto, alla stessa partecipazione elettorale, la cui evoluzione, nelle sue forme e nei suoi livelli, porta i segni di una profonda trasformazione politica e culturale. Una nuova dimensione che, specie nelle elezioni amministrative, è spesso decisiva nel segnare l'esito del voto.

In questo mutato scenario, il nuovo sistema elettorale e la nuova forma del governo locale hanno inciso profondamente: in un certo senso, hanno contribuito ad accelerare e ad orientare processi di mutamento che avevano radici e ragioni proprie, ma che forse, in assenza di un nuovo contesto istituzionale, avrebbero faticato ad affermarsi. In particolare, l'innovazione dell'elezione diretta del sindaco, unita ai processi di indebolimento e destrutturazione del sistema dei partiti (che anche in Toscana si sono manifestati, sia pure in misura diversa rispetto ad altre regioni del paese), ha prodotto un radicale spostamento del baricentro della rappresentanza politica locale: sono i sindaci ad essere oggi, molto più che in passato, la figura centrale di una comunità locale, collocati in una posizione nevralgica che consente loro di intessere una fitta trama di relazioni con una società

⁵² F. Ramella, nel suo lavoro, propone una periodizzazione della storia elettorale delle "regioni rosse": gli anni del *radicamento* (1946-1958), gli anni della *crescita* (1958-1976), gli anni della *stagnazione* e del *declino* (1976-1992), a cui seguono gli anni del *ricompattamento* (1992-1996) e appunto quelli, che viviamo tuttora, dello *scongelo* (1996-2001), precisando come si tratti «di uno scongelamento dei comportamenti di voto, non di un crollo delle tradizioni politiche precedenti, né dei partiti che le hanno interpretate» (p. 110).



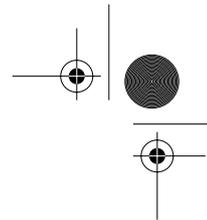
sempre più differenziata, che nessun altro soggetto sociale e politico, anche per la sua intrinseca parzialità, è ormai in grado di costruire e alimentare.

Questa nuova situazione presenta molte potenzialità, ma anche alcuni rischi. A distanza di dodici anni dalla riforma del 1993, cominciano ad essere possibili i primi bilanci dell'esperienza dei "nuovi sindaci", al di là anche dell'impatto specifico delle nuove regole elettorali. In generale, come abbiamo detto all'inizio di queste conclusioni, si può dire che sia stato raggiunto uno dei primi obiettivi che la riforma si era posta, ossia quello di dare maggiore stabilità al governo degli enti locali; ma nuovi problemi sono emersi, e sempre più emergono con nettezza.

La personalizzazione della politica locale colloca i sindaci ai vertici della dinamica decisionale; ma non sempre tale posizione di centralità si coniuga con sufficienti capacità e sensibilità politiche, comunicative e relazionali. Disporre di maggiori poteri decisionali non vuol dire capacità effettiva di esercitarli, o capacità di coinvolgere attivamente attori e soggetti sociali nella costruzione di una strategia di sviluppo locale. Spesso si è creata una sorta di strettoia istituzionale, da cui non sempre i sindaci sono stati in grado di uscire positivamente: e, in questo senso, come abbiamo notato più volte nel corso del nostro lavoro, ha pesato e pesa certo anche il nodo irrisolto del ruolo dei consigli comunali, luogo dove si esprime quella perdurante frammentazione della rappresentanza politica su cui la nuova legge elettorale non solo non ha inciso, ma che anzi ha contribuito ad alimentare.

Nel complesso, emerge con sempre maggiore nettezza quella che gli studiosi autori di una recente ricerca hanno definito come l'«illusione decisionistica» che ha accompagnato la riforma del 1993, l'illusione cioè che bastasse sottrarre i "nuovi sindaci" al peso soffocante dei partiti e delle correnti, o della burocrazia, perché d'incanto la politica locale potesse produrre buone politiche locali⁵³. Non è così, o almeno stando ad un'analisi comparata di diverse situazioni locali, non sempre è stato ed è così: la personalizzazione della politica non basta, i nuovi sindaci hanno dovuto pagare spesso il prezzo della rarefazione dei canali di mediazione e di rappresentanza sociale degli interessi, e hanno misurato anche il vuoto lasciato dal venir meno di partiti che svolgevano bene il loro compito di filtro e di selezione della domanda politica. Il bisogno di una politica diffusa e di una politica radicata nel territorio, torna così a emergere prepotentemente. E, con esso, torna a riproporsi il tema del ruolo dei partiti, essendo ben presto svanita l'illusione che, ad un tale vuoto, si potesse opporre il protagoni-

⁵³ Ci riferiamo all'ampia ricerca curata da R. CATANZARO, F. PISELLI, F. RAMELLA, e C. TRIGILIA, che ha analizzato da vicino la vicenda politica e amministrativa di alcuni comuni, cercando di mettere a fuoco gli effetti del nuovo quadro istituzionale e politico degli enti locali negli anni Novanta, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino 2002. Proprio per questo, e per evidenti motivi, questo salto qualitativo positivo risaltava maggiormente in alcuni comuni meridionali, rispetto a quanto poteva registrarsi in altre aree del paese, tra cui la Toscana, che comunque avevano alle spalle una certa tradizione di buona amministrazione.

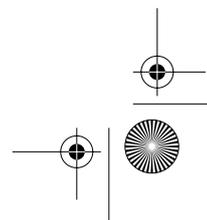
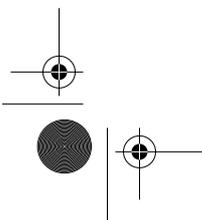


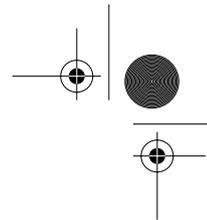
simo politico dei movimenti della società civile: il caso della Toscana, da questo punto di vista, appare significativo, proprio in quanto la ricchezza della trama associativa ben viva in questa regione trova oggi alimento in un rapporto con la politica e le istituzioni locali fondato sulla reciproca autonomia, ed anche sul conflitto, ma certo non su un ruolo di supplenza.

D'altro canto, proprio i casi di successo dei nuovi sindaci mostrerebbero forse, ad un'analisi più ravvicinata del rapporto tra politica e politiche locali, come sia stata probabilmente la capacità di costruire una rete di relazioni più ampia con la società locale e gli interessi che vi si esprimono, e la capacità di instaurare un rapporto positivo con le stesse forze politiche e con la burocrazia, ad aver rappresentato la carta vincente di numerose esperienze di governo locale. È un tema complesso, che qui possiamo solo evocare, attorno a cui sarebbe necessario svolgere indagini specifiche, sul campo delle attività quotidiane di un'amministrazione comunale.

Insomma, siamo di fronte ad uno scenario che, forse, reca in sé i segni di una nuova fase di mutamento, contraddittoria ed aperta ai più diversi sviluppi. E un sintomo di tutto ciò può essere forse colto anche in alcuni elementi della nostra analisi. Come abbiamo visto, con il terzo ciclo elettorale, e con le elezioni del 2004 in particolare, anche la crescita del voto personalizzato ai candidati sindaco sembra essersi arrestata. La scelta di privilegiare solo la figura dei candidati riguarda una quota significativa, ma pur sempre minoritaria, degli elettori. Si tratta, beninteso, di una quota che può rivelarsi decisiva, specie quando la competizione tra gli schieramenti è serrata; ma che non intacca il ruolo chiave giocato dal consenso ai partiti e alle coalizioni. Altri soggetti, vecchi e nuovi, sono entrati in gioco: per un verso, (almeno in Toscana, sicuramente), i partiti sembrano recuperare un ruolo maggiore nella rappresentanza degli interessi locali e nella formazione e trasmissione del consenso. Sembra avviata a chiudersi, forse, una fase caratterizzata da quella "cultura dell'antipolitica" che vedeva i partiti come strumenti oramai obsoleti e presupponeva una società civile costretta ad affidarsi soltanto alle virtù personali dei candidati, chiamati ad un arduo compito di supplenza, nella costruzione della rappresentanza. Torna a contare il territorio, la presenza organizzata, la capacità di insediamento sociale: un buon candidato sindaco può essere il catalizzatore di tutti questi fattori, può esaltarne la ricchezza, ma non può supplire, da solo, ad una loro debolezza.

Anche i dati più recenti (per quanto parziali), che sembrano mostrare un indebolimento delle riserve di consenso personale che gli stessi sindaci *incumbents*, se pure rieletti, riescono a conservare, possono forse essere letti in questo senso: ovvero, il mestiere di sindaco si fa più difficile, e amministrare non è un compito agevole che possa garantire facili e immediati consensi o ritorni di immagine. Sono stati anni difficili per i governi locali, per tante ragioni che qui non serve richiamare: e anche quando (e in Toscana, gli esempi non mancano), i comuni affrontano complesse azioni di trasformazione strutturale delle città, la resa e la visibilità di questi mutamenti non è, e non può essere immediata; e le

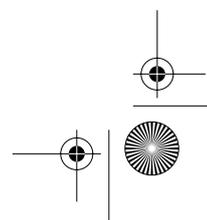
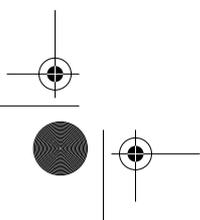


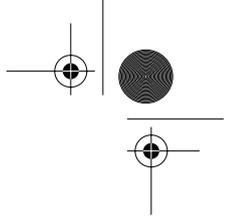


incomprensioni, le difficoltà di dialogo con i cittadini, incombono⁵⁴. E del resto, proprio in ciò sta il fondamentale merito della nuova legge elettorale approvata nel 1993: aver garantito stabilità ai governi locali, essenziale pre-requisito perché sindaci e giunte possano, quando ne siano capaci, misurarsi anche su politiche proiettate sul medio-lungo periodo. È un elemento che va ricordato, specie a quanti coltivano incomprensibili nostalgie assembleari, dimenticando l'epoca in cui sindaci e giunte erano costantemente sotto scacco, preda di consigli comunali in cui furoreggiava una contrattazione permanente tra partiti, correnti e sotto-correnti.

Accanto a queste spiegazioni di ordine politico e istituzionale, a frenare il voto personalizzato ai sindaci concorrono anche gli specifici meccanismi previsti dal sistema elettorale, come abbiamo più volte ricordato nelle pagine precedenti. In un recente passato, proprio la crisi e la debolezza dei partiti ha esaltato, in molti casi, la forza e l'autorevolezza dei candidati. Oggi, come si diceva sopra, e specie in una realtà come quella toscana, esistono alcuni segni tangibili di un possibile, ritrovato ruolo dei partiti, con una più elevata capacità di radicamento e mobilitazione. Tutto ciò non può che incidere sul ruolo dei candidati e dei sindaci: se in passato poteva accadere di avere buoni e anche ottimi candidati, il cui rendimento positivo veniva però accentuato dalla debolezza dei partiti, oggi sembra profilarsi una tendenza opposta: candidati che, in genere, risultano buoni, o anche ottimi, ma il cui valore aggiunto non risalta più come in passato, avendo alle spalle, per un verso, coalizioni ampie e variegata e un numero crescente di liste; e, per altro verso, partiti sicuramente un po' più strutturati, con un insediamento organizzativo che, per quanto non paragonabile a quello del passato, garantisce comunque una maggiore capacità di selezione della domanda sociale e di raccolta del consenso. Insomma, il sindaco continua ad essere il baricentro della rappresentanza politica locale, e ben difficilmente si potrà tornare indietro, da questo punto di vista; ma, forse, non potrà più essere, come pure per una fase è apparso plausibile, il *dominus* incontrastato della politica locale, l'unico (e il più visibile) avamposto a cui si rivolge una domanda sociale esigente, mutevole e spesso anche contraddittoria. Non potrà più esserlo: e probabilmente è anche più giusto e "sano", per la nostra democrazia locale, che sia così.

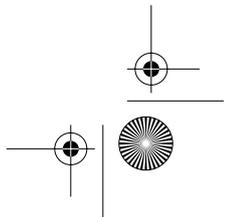
⁵⁴ Le ricerche contenute nel sopra citato volume sui «comuni nuovi» hanno mostrato come, in molti casi, la percezione di un miglioramento nella qualità del governo locale, rispetto alla fase pre-riforma, nel giudizio degli elettori e degli *opinion leaders* locali, investiva soprattutto una serie di politiche di più diretto impatto sulla vita quotidiana dei cittadini, e molto meno quelle sfere (ad esempio, le grandi scelte urbanistiche), dove tale impatto risulta difficilmente "visibile" nel breve periodo.

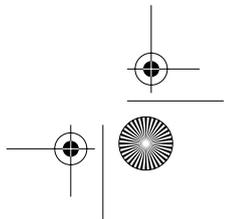
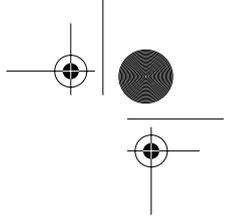


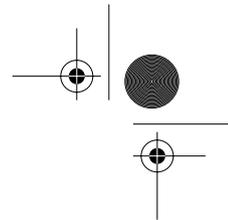


LE ELEZIONI POLITICHE DEL 2001 E LA QUESTIONE DEI SEGGI VACANTI

di ALESSANDRO GIGLIOTTI







Le elezioni politiche del maggio 2001 sono destinate a restare nella storia, quanto meno in virtù di un evento che non si era mai verificato in precedenza, vale a dire l'impossibilità di assegnare alcuni seggi della Camera dei deputati a causa dell'insufficienza di candidature delle liste di Forza Italia. Si è trattato di un problema complesso, originato dal tentativo di manipolare le disposizioni, che erano già di per sé alquanto complicate, della legge elettorale della Camera. In questo saggio si cercherà di ricostruire, in sintesi, i termini della questione ma, allo stesso tempo, di essere quanto più possibile esaustivi: dopo una breve introduzione volta a spiegare cosa sono le liste civetta, le principali imputate del pasticcio elettorale, si passerà a illustrare il tema dei seggi vacanti, in particolar modo alla luce dei lavori della giunta delle elezioni, esaminando le proposte avanzate per l'assegnazione dei seggi. Infine, si darà conto delle novità introdotte dalla legge n. 47 del 2005, approvata quando ormai si entrava nell'ultimo anno di legislatura e la questione dei seggi vacanti era definitivamente chiusa da diverso tempo.

1. *Le elezioni politiche del 2001*

L'adozione delle liste civetta. – Le elezioni politiche per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che hanno dato avvio alla XIV legislatura repubblicana, si sono svolte come da copione il 13 maggio del 2001, dopo una lunga ed estenuante campagna elettorale¹. Dal punto di vista meramente tecnico, un elemento da sottolineare, relativo alle elezioni politiche del 2001, è stata l'ado-

¹ Un'analisi dettagliata delle elezioni politiche del 2001, anche in relazione alle principali vicende della campagna elettorale, è contenuta nei volumi di S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002; M. CACIAGLI – P. CORBETTA (a cura di), *Le ragioni dell'elettore. Perché ha vinto il centro-destra nelle elezioni italiane del 2001*, Bologna, Il Mulino, 2002; G. PASQUINO (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002; nonché in ITANES, *Perché ha vinto il centro-destra*, Bologna, Il Mulino, 2001.

zione da parte delle forze politiche delle liste civetta². Le *liste civetta* sono delle liste di partito presentate nelle singole circoscrizioni al fine di eludere il meccanismo dello scorporo dei voti. Il congegno funziona in modo tale da penalizzare le liste circoscrizionali allorquando un candidato collegato viene eletto nel maggioritario, mediante lo scorporo di una certa quantità di voti. Il sistema elettorale della Camera in vigore nel 2001 era infatti, com'è noto, un sistema misto, in parte maggioritario e in parte non maggioritario. Secondo quel sistema, 475 seggi su 630 (pari a circa il 75%) vengono assegnati in altrettanti collegi uninominali dove viene eletto il candidato più votato, con un meccanismo meglio conosciuto come *plurality*. I restanti seggi, 155, che compongono la c.d. quota proporzionale, vengono assegnati mediante voto di lista in circoscrizioni plurinomiali, in tutto 26. Tuttavia, è previsto che ogni candidato in un collegio uninominale debba essere collegato ad una o più liste tra quelle che si sono presentate nella medesima circoscrizione, al fine di operare il c.d. scorporo, che consiste nella sottrazione di una certa quantità di voti: a norma dell'art. 77 del dpr 361 del 1957, dalla cifra circoscrizionale di ogni lista (cioè la somma di voti che la lista ha ottenuto in tutta la circoscrizione) viene scorporato, per ogni candidato collegato che sia stato eletto in un collegio uninominale, un numero di voti pari a quelli ottenuti dal candidato immediatamente successivo per numero di voti, aumentato dell'unità³.

Si noti, quindi, che lo scorporo non è totale, come al Senato, bensì parziale. Per fare un esempio, si supponga che in un collegio si presentino i candidati A, B e C, collegati rispettivamente con le liste circoscrizionali α , β e γ , e che gli stessi candidati ottengano rispettivamente 40.000, 30.000 e 20.000 voti. Il seggio è vinto dal candidato A, mentre dalla cifra elettorale circoscrizionale della lista α verranno scorporati 30.001 voti, pari ai suffragi ottenuti dal candidato B aumentati di un'unità.

A ben vedere, tuttavia, il «nobile fine»⁴ di agevolare i piccoli partiti nel recupero proporzionale può essere eluso nel momento in cui una forza politica faccia collegare i suoi candidati nei collegi uninominali non già alla propria lista circoscrizionale corrispondente, bensì ad una ulteriore lista, definita appunto lista civetta. Quest'ultima non ottiene alcun suffragio e, al contempo, subisce lo scorporo dei voti utilizzati nel maggioritario, evitando che la penalizzazione colpisca la vera lista di partito. Ad esempio, si supponga che il partito A presenti 10 candidati nei 10 collegi uninominali di una data circoscrizione. Nella quota proporzionale, il partito presenta la propria lista, con i propri candidati, che chiameremo lista A; i candidati nell'uninominale, però, non risultano essere collegati alla suddetta lista A, bensì ad una lista civetta. L'effetto sarà il seguente: gli elettori del partito A

² Su questo problema, v. A. DI VIRGILIO, *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, cit., pag. 113 ss.; G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bologna, Bononia University Press, 2002, pag. 103 ss.

³ Si tratta, a ben vedere, dello scarto di voti necessario a permettere la vittoria nel collegio.

⁴ L'espressione è di G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, cit., pag. 87.

voteranno nell'uninomiale per i candidati di A e, nel proporzionale, per la lista A, ma quanti che siano i deputati vincitori nei rispettivi collegi, la lista A non si vedrà scorporato neanche un voto, poiché lo scorporo opera nei confronti della lista civetta.

Le liste civetta costituiscono un *escamotage* formalmente lecito, ma sostanzialmente finalizzato ad aggirare uno degli aspetti principali della legge elettorale della Camera, vale a dire lo scorporo. Già nelle precedenti consultazioni elettorali si era registrata la situazione per cui alcune forze politiche avevano deciso di presentare delle liste civetta nel proporzionale, al fine di limitare gli effetti dello scorporo ed avvantaggiarsi rispetto alle altre formazioni politiche. Tuttavia, nel 2001 l'uso di suddetta tecnica è stato realizzato in forme molto maggiori che in passato, dando peraltro risalto all'evento anche sugli organi della stampa.

Per la verità, non tutte le forze politiche erano a favore dell'uso generalizzato e spietato delle liste civetta; anzi, i partiti minori quali Democrazia europea, Rifondazione comunista e l'Italia dei valori, timorosi dei possibili effetti negativi che si sarebbero potuti realizzare nei propri confronti, avevano addirittura chiesto l'intervento del Capo dello Stato per scongiurare una simile eventualità. Ovviamente, suddetti partiti puntavano tutte le loro possibilità sulla quota proporzionale e finivano per essere, pertanto, i principali danneggiati dall'adozione di liste civetta. Il tentativo era destinato al fallimento, giacché, dal punto di vista rigorosamente formale, la presentazione di suddette liste è ineccepibile e, pertanto, nessuno strumento tecnico potrebbe impedirlo: l'unica strada percorribile in concreto era quella di realizzare un gentlemen's agreement tra le varie forze politiche, ma la cosa non è avvenuta.

Infatti, il centro-destra aveva più volte dichiarato apertamente che lo scorporo era un meccanismo perverso, che andava abolito, in quanto danneggiava i partiti più votati, distribuiva seggi alle formazioni minori e, quindi, era da considerarsi come il principale imputato del fallimento delle precedenti consultazioni elettorali, che non erano state in grado di produrre un vincitore con una solida maggioranza parlamentare. Vista l'impossibilità di riformare la legge elettorale, l'adozione delle liste civetta si configurava non solo lecita, ma addirittura necessaria al fine di evitare che le elezioni si concludessero ancora una volta senza un vero vincitore. Suddetta tesi, condivisibile dal punto di vista politico ma molto meno da quello giuridico, era stata poi messa in pratica, visto che la Casa delle Libertà aveva presentato in tutte le circoscrizioni delle liste chiamate provocatoriamente "Per l'abolizione dello scorporo. Per la stabilità di governo. No ai ribaltoni", alle quali erano collegati molti candidati della coalizione stessa. Questa mossa apparentemente strategica e geniale, condotta sotto la guida del coordinatore di Forza Italia, Claudio Scajola, è la spiegazione della vittoria straripante di Forza Italia nel proporzionale (ben 62 seggi), ma si è rivelata, come vedremo, la causa principale della questione dei seggi vacanti.

Il centro-sinistra, dal canto suo, sembrava più cauto in relazione alla possibilità di presentare liste civetta, ma successivamente aveva deciso di seguire l'esempio del centro-destra, presentando in molte circoscrizioni (tutte tranne Piemonte 1, Piemonte 2, Lombardia 1, Lombardia 2, Trentino Alto Adige, Veneto 1, Friuli Venezia Giulia e Toscana) delle liste chiamate «Paese nuovo», alle quali erano stati collegati alcuni candidati della coalizione. L'uso delle liste civetta da parte dell'Ulivo è stato, come si può notare, notevolmente più limitato di quello fatto dalla Casa delle Libertà.

I seggi contestati. – In termini di seggi, la Casa delle libertà otteneva 282 seggi maggioritari alla Camera, a cui si devono aggiungere 86 seggi vinti nel proporzionale, per un totale di 368 seggi che garantivano un buon margine di vantaggio rispetto all'opposizione; il centro-sinistra, invece, conquistava in tutto 250 seggi, 192 nei collegi uninominali e 58 nella parte proporzionale. Altri undici seggi andavano a Rifondazione comunista, l'unico partito non coalizzato che avesse superato la quota di sbarramento del 4%: i seggi in questione, infatti, sono tutti riferiti alla quota proporzionale, dato che Rifondazione non aveva presentato nessun candidato nei collegi uninominali. Se si esclude il seggio assegnato in Valle d'Aosta, quindi, si può affermare che la quasi totalità dei seggi sia stata conquistata dalle due coalizioni, eccetto i già citati undici seggi del PRC.

Terminate le elezioni e le lunghe operazioni di scrutinio nelle sezioni elettorali, la fase della proclamazione degli eletti è stata caratterizzata da una serie di problemi che hanno impedito che la Camera raggiungesse il *plenum* di 630 deputati, a causa dell'impossibilità sopravvenuta di assegnare ben 11 seggi. Il problema in questione riguardava i seggi conquistati da Forza Italia che, in base ai calcoli effettuati dall'Ufficio centrale nazionale, aveva diritto a 62 seggi in relazione alla quota proporzionale ma, paradossalmente, non aveva un numero sufficiente di candidati tale da poter coprire tutti i seggi conquistati. Le motivazioni di questo *impasse* sono abbastanza complesse e richiedono una spiegazione approfondita⁵.

L'assegnazione dei seggi in ragione proporzionale avviene a livello nazionale e spetta all'Ufficio centrale nazionale, in base a quanto disposto dall'art. 83 del dpr 361 del 1957: a tal fine, si calcola la cifra elettorale nazionale di ogni lista, data dalla somma dei voti che la lista stessa ha ottenuto nelle singole circoscrizioni (la cifra elettorale circoscrizionale); in seguito, si escludono le liste che non hanno superato la soglia di sbarramento del 4%; infine, si ripartiscono i seggi alle singole liste applicando il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti. In base a ciò, Forza Italia aveva conquistato ben 62 seggi dei 155 che componevano la quota proporzionale, anche grazie alle liste civetta che avevano reso quasi nullo lo scor-

⁵ V., tra gli altri, A. CHIARAMONTE, *Il voto proporzionale: verso la nazionalizzazione della competizione?*, in S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, cit., pagg. 174-182; C. FUSARO, *Scorpori e "civette"*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/, 21 maggio 2001; G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, cit.

poro dei voti utilizzati nel maggioritario⁶. Dopo aver calcolato quanti seggi spettano a ciascuna lista, si procede alla ripartizione degli stessi nelle circoscrizioni; questa fase, regolata dall'art. 83, comma 1, n. 4 del testo unico, avviene attraverso il metodo del quoziente naturale circoscrizionale.

La proclamazione degli eletti, invece, avviene ad opera dell'Ufficio centrale circoscrizionale; in base a quanto stabilito dall'art. 84 del testo unico, l'Ufficio circoscrizionale proclama eletti per ogni lista tanti candidati per quanti seggi sono assegnati alla lista stessa, in base all'ordine di presentazione. Fatto sta che, in molti casi, Forza Italia aveva diritto a un numero di seggi superiore al numero dei propri candidati, poiché alcuni di loro erano già stati eletti nel maggioritario e poiché le liste possono contenere solo un numero limitato di candidati. In questo caso, comunque, la legge prevede il ripescaggio dei candidati sconfitti nei collegi uninominali di quella circoscrizione o anche, ove questi ultimi manchino, di altre circoscrizioni, purché risultino collegati alla lista stessa; ma, nella maggior parte dei casi, i candidati di Forza Italia non erano collegati alla lista circoscrizionale del partito, bensì alla lista civetta: questo fatto ha reso inapplicabile il ripescaggio di molti candidati forzisti, a motivo dell'eccessivo uso di liste civetta che è stato fatto dalla Casa delle libertà.

Questo passaggio è fondamentale per capire le reali motivazioni della questione dei seggi vacanti, in quanto non è sufficiente richiamare le disposizioni normative della legge elettorale che, comunque, permettono la doppia candidatura nel maggioritario e nel proporzionale, nonché la candidatura in più circoscrizioni ed, infine, il fatto che le liste non possano contenere molti candidati. La Casa delle libertà ha presentato liste civetta in ogni circoscrizione ed ha collegato alle stesse molti dei suoi candidati nell'uninomiale; la strategia ideata da Claudio Scajola, finalizzata a massimizzare la possibilità di ottenere seggi riducendo al minimo l'incidenza dello scorporo, si è rivelata fallace, perché non ha tenuto in conto della possibilità del ripescaggio, divenuta di fatto irrealizzabile a motivo delle strategie elettorali del centro-destra. Pertanto, si deve concludere che l'uso delle liste civetta avrebbe avuto senz'altro l'effetto desiderato, ma solo se la sua applicazione fosse stata molto più limitata: l'abuso fattone, invece, deve essere considerato come un errore strategico molto grave, perché ha fatto conseguire a Forza Italia più seggi di quanto non le sarebbero spettati, senza che gli stessi siano stati assegnati. Riassumendo, alla data del 15 maggio 2001 mancavano 7 seggi per completare il *plenum* di 630 deputati: ciò a motivo dell'insufficienza di candidature nelle liste di Forza Italia, che aveva diritto a 62 seggi ma aveva a disposizione solo 55 candidati⁷. Tuttavia, in questo calcolo non si prendeva in considerazione il

⁶ A conferma di ciò, basta confrontare le cifre elettorali del 2001 con quelle delle precedenti consultazioni elettorali: nel 1994, Forza Italia aveva riportato 8.136.135 voti su scala nazionale, pari a circa il 21%, con una cifra elettorale pari a 4.402.267, a motivo di ben 3.733.868 voti scorporati. Nel 1996, Forza Italia otteneva 7.712.149 voti totali (20,5%) e una cifra elettorale pari a 5.046.792, con uno scorporo di 2.665.357 voti. In virtù di ciò, i seggi ottenuti erano 30 nel 1994 e 37 nel 1996. Nel 2001, invece, Forza Italia otteneva ben 10.923.431 voti (pari al 29,4% dei suffragi) con una cifra elettorale di 10.596.083 voti; in pratica, lo scorporo era limitato a soli 327.348 voti, grazie all'uso delle liste civetta.

⁷ La proclamazione dei 55 candidati era avvenuta attingendo alle liste circoscrizionali e ai candidati sconfitti nell'uninomiale nella stessa circoscrizione.

fatto che alcuni dei 55 in questione risultavano essere stati eletti in diverse circoscrizioni, talché i seggi vacanti di fatto sarebbero stati ancora di più; ma questo punto verrà affrontato in seguito.

Per assegnare i 7 seggi rimasti vacanti, l'Ufficio centrale nazionale della Corte di cassazione aveva applicato l'art. 84 del testo unico, ripescando i candidati sconfitti nell'uninomiale nelle altre circoscrizioni, e l'art. 11 del dpr 14 del 1994, il quale dispone che, in caso di candidature insufficienti da parte della lista che ha conseguito i seggi stessi, essi debbano essere attribuiti alle altre liste che abbiano superato lo sbarramento del 4%: in tal modo, alla data del 29 maggio, l'Ufficio centrale nazionale assegnava 5 dei 7 seggi a Forza Italia, ripescando tutti i candidati sconfitti nei collegi uninominali in altre circoscrizioni⁸, che erano collegati alle liste del partito stesso, non potendo operare il ripescaggio di tutti coloro che erano, invece, collegati alle liste civetta. I due seggi residui, al contrario, venivano assegnati rispettivamente ai DS (Katia Zanotti, candidata in Emilia Romagna) e alla Margherita (Egidio Banti, Liguria); tale decisione era stata presa in via provvisoria, in attesa della pronuncia della Camera dei deputati in sede di verifica dei poteri. In altri termini, Forza Italia perdeva due seggi (da 62 ne otteneva 60), ma veniva al contempo garantita la composizione completa della Camera.

Senonché, il calcolo suddetto non teneva in conto, come già accennato, del fatto che alcuni dei 60 deputati di Forza Italia neoeletti dovevano ancora effettuare l'opzione prevista dall'art. 85 del testo unico, in quanto proclamati in diverse circoscrizioni, cioè plurieletti. Effettuata la scelta, era stato impossibile rimpiazzare i posti vacanti per mancanza di ulteriori candidati; in pratica, erano rimasti 11 seggi non assegnati e non assegnabili, in quanto non esistevano altri candidati riferibili a Forza Italia in nessuna circoscrizione (TAB. 1). I candidati che avevano lasciato gli 11 *seggi vacanti*, più in dettaglio, erano i seguenti: Berlusconi (che, eletto nel maggioritario e nel proporzionale in tre circoscrizioni, aveva liberato un seggio nelle circoscrizioni Piemonte 1, Lazio 1 e Campania 1), Pisanu (Lazio 1), Previti (Calabria), Russo (Campania 2), Scajola (Marche e Puglia), Tremonti (Emilia e Lombardia 1), Vito (Lazio 1).

TAB. 1. – *Ripartizione dei seggi in ragione proporzionale alle liste.*

Partito	Seggi vinti	Seggi assegnati al 29 maggio	Seggi effettivi
Forza Italia	62	60	49
DS	31	32	32
Margherita	27	28	28
AN	24	24	24
PRC	11	11	11
Totale	155	155	144

⁸ Le circoscrizioni di cui si parla sono Marche, Emilia-Romagna, Puglia (un seggio ciascuna) e Lazio 1 (due seggi).

In conclusione, la Camera dei deputati iniziava i lavori della XIV legislatura senza *plenum*, con 619 deputati; sulla questione dei seggi vacanti non restava altro che attendere la verifica dei poteri e, in particolare, i lavori della giunta delle elezioni. Nella tabella è possibile notare che i seggi in ragione proporzionale effettivamente coperti sono stati solo 144, per la mancanza di 11 seggi di Forza Italia.

2. I lavori della giunta delle elezioni

I lavori della giunta nella XIV legislatura: premessa. – La XIV legislatura era cominciata alla Camera, nella seduta inaugurale del 30 maggio 2001, con l'assenza di ben 11 deputati, per l'impossibilità, descritta in precedenza, di sostituire gli altrettanti neoeletti di Forza Italia che, essendo stati proclamati in diverse circoscrizioni, avevano esercitato l'opzione, a norma dell'art. 85 del dpr 361 del 1957. La questione dei seggi vacanti, a cui andava aggiunta quella relativa agli altri due seggi di Forza Italia che l'Ufficio centrale nazionale della Corte di cassazione aveva assegnato ad altre liste (DS e Margherita), in applicazione dell'art. 11 del dpr 14 del 1994, diveniva uno dei problemi più spinosi che la Camera avrebbe dovuto affrontare in sede di verifica dei poteri.

Lo stesso 30 maggio, frattanto, si svolgeva la prima seduta della giunta provvisoria delle elezioni, organo *pro tempore* che adempie alle prime improrogabili attività della giunta, in attesa dell'insediamento di quella definitiva. La giunta, presieduta dall'on. Mario Baccini, in qualità di vicepresidente della giunta delle elezioni nel corso della legislatura precedente, decideva di non esaminare la questione dei seggi vacanti, benché il coordinatore di Forza Italia, Claudio Scajola, avesse presentato un'istanza con la quale chiedeva che i seggi contestati venissero attribuiti a candidati sicuramente riferibili a Forza Italia, che fossero stati sconfitti nei collegi uninominali. Data la delicatezza della questione, infatti, al presidente *pro tempore* era apparso giusto attendere la nomina dei componenti della giunta definitiva, la quale si sarebbe occupata del problema.

Pertanto, secondo copione, si attendeva la nomina dei componenti della giunta definitiva da parte del Presidente della Camera giungendo, così, alla seduta del 19 giugno, nella quale avveniva l'elezione del presidente, nella persona dell'on. Antonello Soro, deputato della Margherita. La giunta, quindi, completate le operazioni di sostituzione dei deputati eletti in più circoscrizioni, si è concentrata sul proprio compito, quello della verifica delle elezioni. Nei paragrafi che seguiranno, si darà conto degli avvenimenti e delle discussioni principali che si sono svolte attorno alla questione dei seggi vacanti, prendendo in considerazione, appunto, i lavori della giunta delle elezioni.

La questione del quorum. – Una particolare questione posta all'attenzione della giunta delle elezioni è stata quella relativa al *quorum* del 4% che le liste circoscrizionali devono raggiungere per poter essere ammesse alla ripartizione dei 155 seggi in

ragione proporzionale; infatti, la lista della Lega nord di Bossi e la lista Di Pietro-Italia dei valori avevano conseguito un numero di voti molto prossimo alla soglia del 4%, attestandosi su una percentuale del 3,9% su base nazionale, e chiedevano un riesame delle schede nulle e bianche, al fine di poter verificare l'eventuale raggiungimento del *quorum*. La vicenda, evidentemente, avrebbe avuto effetti notevoli sul problema dei seggi vacanti posto che, qualora i due partiti avessero effettivamente raggiunto il *quorum*, la ripartizione dei seggi in ragione proporzionale sarebbe stata da ripetere, considerando la presenza delle due liste (o anche di una sola di esse); in una simile circostanza, non è azzardato ritenere che il numero dei seggi attribuito a Forza Italia, ovviamente inferiore a 62, sarebbe stato probabilmente tale da non comportare la sussistenza di alcun seggio vacante, quanto meno nell'immediato.

Nel corso della seduta del 25 luglio 2001, la questione era stata solamente accennata per ricordare che l'Ufficio centrale nazionale aveva calcolato il numero dei voti totali validi in misura di 37.122.776, talché il *quorum* del 4% era determinato in 1.484.911; la lista Di Pietro-Italia dei valori non raggiungeva il quorum per poco più di 40.000 voti (esattamente 41.186, avendo totalizzato 1.443.725 suffragi), mentre la Lega nord si avvicinava ancora di più, con una cifra elettorale pari a 1.464.301 voti (solo 20.610 in meno della soglia)⁹.

Nell'impossibilità materiale di un riesame di tutte le schede elettorali, che avrebbe comportato tempi lunghissimi, la giunta decideva di operare un controllo a campione su un terzo dei collegi totali (158 su 474); nell'ambito di ciascun collegio, si sarebbe proceduto a controllare la sezione elettorale che avesse presentato il maggior numero di schede nulle¹⁰. Dopo aver effettuato un primo controllo, comunque, la giunta decideva di realizzarne un secondo, questa volta prendendo in considerazione un collegio uninominale ogni 10, per un totale di 47 collegi ed altrettante sezioni¹¹.

Dallo svolgimento dei lavori di revisione delle schede, peraltro, era risultato un andamento abbastanza in linea con i risultati che l'Ufficio centrale nazionale aveva ottenuto a livello nazionale: nel corso del primo controllo, infatti, un quantitativo di schede considerate nulle venivano ora ritenute valide; questo comportava, proiettando il valore del campione su scala nazionale, un lieve aumento del numero dei voti validi, un conseguente ma ancor più lieve incremento della soglia del 4%, a fronte di un lievissimo aumento delle cifre elettorali delle due liste tale, comunque, da non permettere il raggiungimento del *quorum*. Visto che neanche nell'ambito del secondo controllo i risultati si erano scostati di molto dai valori ufficiali, relativi alle elezioni, la giunta proponeva l'archiviazione del caso¹².

⁹ Su questa vicenda, v. i lavori della giunta delle elezioni relativi alle sedute del 25 luglio 2001, 2 agosto 2001, 10 ottobre 2001, i cui verbali possono essere consultati sul sito della Camera dei deputati, www.camera.it.

¹⁰ V. i lavori della seduta del 2 agosto 2001.

¹¹ V. i lavori della seduta del 10 ottobre 2001.

¹² *Ibidem*.

Un punto, tuttavia, merita di essere sottolineato: di fronte al risultato negativo del riesame delle schede, Di Pietro aveva chiesto alla giunta di assegnare d'ufficio il 4% dei voti validi alle due liste, in modo da permettere alle stesse l'assegnazione degli 11 seggi vacanti, in virtù di un criterio di equità che tenesse conto del fatto che nel corso dello svolgimento delle operazioni elettorali si erano verificate molte anomalie ed irregolarità, quali il non rispetto dell'orario di chiusura dei seggi e l'uso delle liste civetta. La richiesta, come si può immaginare, non sarebbe stata accolta, ma è interessante notare che nel corso dei lavori della giunta e, in seguito, da parte della dottrina, è stata profilata un'ipotesi di soluzione del problema dei seggi vacanti abbastanza simile alla presente, nel senso cioè di assegnare i seggi alle liste che non hanno raggiunto il *quorum* del 4%. Su questa ipotesi si ritornerà in seguito.

Elezione di un deputato in diverse circoscrizioni. – Un'altra questione dibattuta nel corso dei lavori della giunta delle elezioni, strettamente rapportata alla tematica dei seggi vacanti, è stata quella relativa all'interpretazione dell'art. 85 del dpr 361 del 1957, anche in considerazione degli artt. 77 e 84 dello stesso testo unico¹³. L'art. 85 regola la fattispecie per cui un candidato, presentatosi nella quota proporzionale in diverse circoscrizioni, risulti eletto più di una volta: in tal caso, il neoeletto ha la facoltà di scegliere la circoscrizione (c.d. *opzione*) entro 8 giorni dalla data dell'ultima proclamazione; in caso di mancanza dell'opzione stessa, si procede al sorteggio. La disposizione, dunque, sembra abbastanza chiara e, posto che *in claris non fit interpretatio*, non dovrebbe dare luogo a particolari problemi ermeneutici: essa riguarda solo il caso di un deputato plurieletto nella quota proporzionale, a prescindere, quindi, dall'eventuale elezione in un collegio uninominale da parte dello stesso candidato.

Tuttavia, nella seduta della giunta del 10 ottobre 2001 era stata profilata una interpretazione diversa, alla luce del combinato disposto degli artt. 77, 84 e 85 del testo unico, che dispongono i criteri per la proclamazione degli eletti. L'art. 77, comma 1, n. 1, prevede che l'Ufficio centrale circoscrizionale debba proclamare eletto in ogni collegio uninominale il candidato che abbia conseguito il maggior numero di voti validi (la maggioranza relativa). L'art. 84, comma 1, dal canto suo, dispone che lo stesso Ufficio circoscrizionale debba effettuare la proclamazione degli eletti in ragione proporzionale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista abbia diritto, attingendo alle liste stesse, seguendo l'ordine progressivo di presentazione dei candidati. Tuttavia, se un candidato risulta già essere stato eletto in un collegio uninominale («ai sensi dell'articolo 77, comma 1, numero 1»), l'Ufficio proclama eletto il candidato immediatamente successivo in lista.

Se a quanto detto si aggiunge il dispositivo dell'art. 85, il tutto risulta essere abbastanza chiaro: nel caso di elezione contestuale nel maggioritario e nel proporzionale, il candidato libera il seggio conquistato nella quota proporzionale; in altri

¹³ V. le sedute della giunta del 10 ottobre 2001 e del 14 novembre 2001.

termini, prevale l'elezione nell'uninomiale e ciò deriva da un banalissimo criterio di opportunità, visto che nel caso di vacanza di un seggio assegnato con il maggioritario si deve ricorrere alle elezioni suppletive. Diverso il caso di elezione multipla nella sola quota proporzionale, per cui l'art. 85 contempla la possibilità di scelta della circoscrizione da parte del candidato.

Sennonché, nella giunta era stato sottolineato come la legge elettorale della Camera non prevedesse esplicitamente il caso di elezione contestuale di un candidato nel maggioritario e nel proporzionale in *circoscrizioni diverse*, ritenendo che l'art. 84 si riferisse solo al caso di *eguale circoscrizione*. Da questa considerazione scaturivano diverse conseguenze: se l'art. 85 prevede la possibilità di scelta nel caso di elezione in diverse circoscrizioni, tale opzione deve poter essere esercitata anche da chi è stato eletto nel maggioritario e nel proporzionale in due circoscrizioni diverse. Questa interpretazione poteva essere funzionale al problema dei seggi vacanti, in quanto avrebbe dato la possibilità di coprire 4 degli 11 seggi stessi. Infatti, alcuni deputati forzisti, la cui elezione plurima aveva provocato la vacanza di alcuni degli 11 seggi, essendo stati eletti nel maggioritario e nel proporzionale in circoscrizioni diverse (si trattava di Berlusconi, Previti, Russo e Scajola), avrebbero potuto optare per il seggio in ragione proporzionale, liberando così 4 seggi in cui sarebbe stato possibile effettuare elezioni suppletive.

Questa tesi appariva giuridicamente infondata e finalizzata, in realtà, a raggiungere un compromesso tra maggioranza e opposizione sull'assegnazione degli 11 seggi vacanti, sulla base di una proposta del presidente Soro, che prevedeva:

1) da un lato, si consentiva ai quattro deputati suddetti di effettuare l'opzione per il seggio in ragione proporzionale, assegnando i seggi liberi con le elezioni suppletive, nelle quali avrebbe vinto presumibilmente un candidato di centro-destra;

2) dall'altro, i 7 seggi residui sarebbero stati coperti applicando l'art. 11 del dpr 14 del 1994 (2 seggi, così, sarebbero andati rispettivamente a DS, Margherita e AN, 1 seggio al PRC);

3) infine, si sarebbe intervenuti con una disposizione transitoria, volta a regolare i possibili casi di ulteriori vacanze che si potevano presentare nel corso dei 5 anni di legislatura.

La proposta, tuttavia, andava in senso contrario rispetto all'interpretazione consolidata delle disposizioni della legge elettorale e non è stata, di fatto, presa in considerazione nel corso delle sedute successive. Infatti, se è vero che l'art. 84 del testo unico non specifica espressamente che l'elezione nel collegio uninominale prevale su quella nella quota proporzionale anche nel caso di circoscrizioni diverse, è anche vero che l'art. 77 dispone inequivocabilmente che in ogni collegio uninominale debba essere eletto il candidato più votato, senza lasciare spazio ad una possibile opzione per un seggio in ragione proporzionale vinto in altre circoscrizioni. Infine, l'art. 85 si riferisce a circoscrizioni diverse per ciò che concerne l'elezione in diverse liste circoscrizionali, in base alla possibilità della candidatura plurima prevista dall'art. 19; non sembra, invece, che la norma possa essere appli-

cata al caso di elezione contestuale nel maggioritario e nel proporzionale e questa tesi appare fondata anche sulla base della prassi applicativa e dell'interpretazione che si è data alla disposizione nel corso degli anni di operatività del *mattarellum*. La strada per risolvere la questione dei seggi vacanti, evidentemente, andava cercata altrove.

Applicabilità dell'art. 11 del dpr 14 del 1994. – Il tema centrale dei lavori della giunta delle elezioni è stato, ovviamente, quello relativo all'assegnazione degli 11 seggi vacanti in relazione, soprattutto, all'applicabilità dell'art. 11 del dpr 14 del 1994. La giunta si è occupata della faccenda in un numero considerevole di sedute¹⁴; nell'impossibilità di dare conto, in questa sede, di tutte le proposte e discussioni che hanno animato le sedute stesse, si cercherà per quanto possibile di tracciare un quadro sufficientemente completo ma, al tempo stesso, chiaro e sintetico della questione.

In linea di massima, i deputati dell'opposizione si erano trovati concordi nel ritenere necessario archiviare il caso, applicando l'art. 11 del dpr 14 del 1994 e assegnando i seggi vacanti sulla base della norma che ne deriva. I deputati della maggioranza, invece, argomentavano in senso opposto, propendendo per l'inapplicabilità del regolamento di attuazione e chiedendo, comunque, che i seggi vacanti venissero attribuiti a candidati della Casa delle Libertà.

Più in dettaglio, i parlamentari dell'opposizione sostenevano la loro posizione basandosi sulle seguenti motivazioni¹⁵. Innanzitutto, era necessario che i lavori della giunta permettessero di assegnare i seggi vacanti e raggiungere, così, il *plenum*, poiché la Costituzione dispone che la Camera si compone di 630 deputati (art. 56), per cui la legge elettorale deve essere strutturata in maniera tale da garantire la copertura di tutti i 630 seggi. La possibilità di una Camera senza *plenum*, dunque, doveva essere esclusa *a priori*; a conferma di ciò, erano state citate diverse sentenze della Corte Costituzionale, in particolar modo quelle inerenti a proposte di *referendum* abrogativo su leggi elettorali: in tali casi, la Corte Costituzionale ha sostenuto l'inammissibilità di un quesito referendario che comporti la cancellazione della legge o di una sua parte rilevante, tale da impedire l'applicabilità della legge stessa. Un *referendum* in questo senso è da considerarsi ammissibile solo nel momento in cui il suo esito positivo consenta l'applicabilità diretta della legge, senza necessitare di un intervento legislativo correttivo; questa giurisprudenza si pone a tutela della funzionalità della Camera in quanto organo costituzionale e, come tale, indefettibile. In questa prospettiva, la legge elettorale della Camera non presenta alcuna lacuna: dispone criteri precisi per l'assegnazione dei

¹⁴ V. le sedute del 30 maggio 2001, 4 luglio 2001, 17 luglio 2001, 25 luglio 2001, 10 ottobre 2001, 14 novembre 2001, 28 novembre 2001, 8 maggio 2002, 15 maggio 2002, 29 maggio 2002 e 15 luglio 2002.

¹⁵ V. le sedute del 25 luglio 2001 e del 10 ottobre 2001.

seggi ed è completata dalle disposizioni del regolamento di attuazione, applicando le quali l'assegnazione dei 630 seggi può avvenire senza problemi¹⁶.

In secondo luogo, i parlamentari dell'opposizione escludevano in linea di principio la possibilità che i seggi potessero essere assegnati al centro-destra, sulla base di una ipotesi ricorrente relativa al concetto di «coalizione implicita», ritenendo cioè che i seggi non attribuiti a Forza Italia dovessero essere assegnati a candidati della Casa delle Libertà, sconfitti nell'uninomiale, poiché questa eventualità non è in alcun modo prevista dalla legge elettorale. Non solo, era da escludere anche la possibilità di assegnare i seggi a candidati di Forza Italia sconfitti nell'uninomiale, collegati con la lista civetta: il collegamento così realizzato, infatti, aveva reso proprio in quanto tale impossibile il ripescaggio, giacché il candidato non poteva essere considerato in nessun modo riconducibile a Forza Italia, se non attraverso il collegamento che era stato evitato per eludere lo scorporo¹⁷.

In terzo luogo, è stato sostenuto che la norma di cui all'art. 11 del regolamento di attuazione è presente anche in altre leggi elettorali, vigenti e non. Pertanto, il principio in base al quale l'assenza di candidature debba comportare l'assegnazione dei seggi vacanti alle altre liste non è nuovo, bensì rinvenibile nella legge elettorale della Camera del 1919 (T.U. n. 1495), nell'attuale legge elettorale del Senato (art. 17, comma 3 del T.U. 533 del 1993), nella legge elettorale per i consigli provinciali (art. 75, comma 6 del T.U. 267 del 2000) ed, infine, nella legge elettorale per i consigli comunali (art. 73, comma 8 del T.U. 267 del 2000, relativo ai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti). La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 44 del 1961, in cui si era occupata della presunta incostituzionalità di una norma analoga, contenuta nel testo unico delle leggi per l'elezione dei consigli comunali e provinciali, si era pronunciata nel senso di escludere qualsiasi profilo di illegittimità costituzionale della norma¹⁸.

Infine, secondo l'opposizione, in caso di disapplicazione dell'art. 11 del regolamento di attuazione per incostituzionalità, si doveva concludere che la legge elettorale presenta una lacuna, la quale doveva essere colmata con il ricorso all'interpretazione analogica, a norma dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile. Ma, così facendo, si doveva comunque applicare la norma di cui all'art. 11 del regolamento di attuazione, perché procedendo in via analogica si ritornerebbe comunque ad una norma del genere, in quanto la stessa si ricava dalle disposizioni di altre leggi elettorali vigenti¹⁹.

¹⁶ V. la seduta del 25 luglio 2001.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ V. la seduta del 10 ottobre 2001.

¹⁹ *Ibidem*.

Le tesi della maggioranza. – Dopo aver visto quali sono state le argomentazioni portate avanti dai parlamentari dell'opposizione, passiamo a considerare le tesi sostenute dagli esponenti della maggioranza²⁰.

I deputati della Casa delle Libertà escludevano categoricamente la possibilità che gli 11 seggi potessero essere assegnati a partiti dell'opposizione, visto che l'art. 11 del regolamento di attuazione non poteva essere applicato, in quanto palesemente incostituzionale. I profili di incostituzionalità rilevati erano di due tipi:

1) in primo luogo, la materia elettorale non poteva essere disciplinata da un regolamento governativo, in virtù della riserva assoluta di legge contenuta negli artt. 48 e 72 della Costituzione e nell'art. 17 della legge n. 400 del 1988. Il regolamento governativo, pertanto, non potendo stabilire norme sulla legislazione elettorale della Camera, andava disapplicato, in quanto incostituzionale;

2) la norma introdotta dall'art. 11 del regolamento, comunque, anche prescindendo dal fatto di essere inserita in una fonte di carattere secondario, si rivelava palesemente incostituzionale per violazione del degli artt. 1, 3 e 48 della Costituzione. L'art. 1, in particolare, dispone che l'Italia è una Repubblica democratica e che la sovranità spetta al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione stessa. Se il principale strumento attraverso cui il popolo può esercitare la sovranità è il voto, è chiaro che questo principio non può essere violato: non si può, appunto, non rispettare la volontà dell'elettore assegnando un seggio a un candidato diverso da quello che è stato votato. Inoltre, il combinato disposto degli artt. 3 e 48 evidenzia come la Costituzione disponga che il voto debba essere libero e uguale: ma se il voto dato ad una forza politica viene poi utilizzato per eleggere candidati di altri partiti, ecco che il principio della libertà del voto non trova applicazione, anzi viene violato apertamente. Allo stesso modo, in tali casi si finisce per eludere anche il principio dell'uguaglianza, perché al voto dato ad un partito si conferisce un valore maggiore rispetto a quello dato ad altre componenti politiche.

Per quanto riguarda, poi, il tema della presunta violazione dell'art. 56 della Costituzione, che indica in 630 il numero dei componenti della Camera dei deputati, gli esponenti della maggioranza sostenevano che la disposizione non potesse prevalere nei confronti delle norme derivanti dagli artt. 1, 3 e 48, poiché l'art. 56 è una disposizione meramente organizzativa e deve soggiacere di fronte alla possibile violazione di un principio supremo dell'ordinamento.

Per i motivi suesposti, l'art. 11 del regolamento di attuazione era da considerarsi incostituzionale e, come tale, inapplicabile. Infatti, non essendo la Corte Costituzionale competente in materia di legittimità costituzionale di disposizioni normative di carattere amministrativo, quali sono quelle contenute in un regolamento governativo, la competenza, in questo caso, è rimessa alla singola autorità giurisdizionale la quale, qualora ravvisi profili di incostituzionalità, è tenuta a

²⁰ V. le sedute del 25 luglio 2001, 14 novembre 2001 e 28 novembre 2001.

disapplicare la norma viziata. Si trattava proprio del caso dei seggi vacanti, poiché la giunta, in sede di verifica dei poteri, svolge un'attività materialmente giurisdizionale, nell'ambito del giudizio di contestazione²¹.

Disapplicando la norma, tuttavia, si presentava la circostanza per cui si ravvisava nell'ordinamento l'esistenza di una lacuna, la quale doveva essere colmata, a parere dei parlamentari della maggioranza, con il ricorso all'analogia. Il procedimento analogico, però, non avrebbe potuto condurre all'applicazione dello stesso art. 11, come sosteneva l'opposizione; gli 11 seggi, invece, andavano attribuiti ai migliori candidati della *coalizione* della Casa delle Libertà, sconfitti nei collegi uninominali, così come avviene al Senato. Non si poteva ignorare, infatti, il concetto di *coalizione*, facente ormai parte dell'ordinamento giuridico, in quanto dal 1994 la società politica si articolava in coalizioni di partiti. Non solo, nell'ambito delle consultazioni elettorali, i candidati di una coalizione si presentavano con lo stesso contrassegno nei collegi uninominali e con l'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. La presenza della coalizione non poteva in alcun modo essere ignorata ed è ai migliori perdenti della Casa delle Libertà che andavano assegnati i seggi non attribuibili a Forza Italia. A conferma di questa tesi, la maggioranza ricordava che l'art. 14 del dpr 361 del 1957 parla di candidature presentate da «partiti o gruppi politici organizzati»; ebbene, il gruppo politico organizzato è senz'altro un'entità diversa e superiore a quella del partito e sembra rievocare proprio il concetto di coalizione.

La proposta della giunta e l'odg Mancuso. – Nella giunta delle elezioni, dunque, erano state formulate due proposte contrastanti l'un l'altra, visto che l'opposizione riteneva necessario applicare il regolamento di attuazione, mentre la maggioranza chiedeva di disapplicarlo e di assegnare i seggi vacanti a candidati della propria coalizione. La mancanza di una visione comune del problema non aveva permesso alla giunta di prendere una posizione accettata da tutte le parti ed aveva comportato la paralisi dell'organo stesso.

Di fronte all'impossibilità di trovare un accordo, il presidente della giunta, Antonello Soro, aveva ritenuto opportuno formulare comunque una proposta che sarebbe stata messa in votazione. Nella seduta del 28 novembre 2001, a distanza di alcuni mesi dall'inizio della legislatura e con la Camera ancora senza *plenum*, il presidente Soro formulava una proposta attraverso la quale assegnare tutti i seggi mancanti, individuando un criterio utile anche nel caso di ulteriori vacanze: appli-

²¹ Secondo la dottrina prevalente, infatti, la fase eventuale del procedimento di verifica dei poteri, il c.d. giudizio di contestazione, deve essere considerata come un'attività di carattere giurisdizionale, a differenza della fase ordinaria, il c.d. controllo di delibazione, che consiste nella verifica dei titoli e della regolarità delle operazioni elettorali ed ha natura amministrativa. Sul punto, v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 232 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed. riveduta ed aggiornata a cura di Gaetano Silvestri, Milano, Giuffrè, 1997, pag. 305; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, III ed., Torino, Giappichelli, 1999, pag. 137; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, X ed. rielaborata ed aggiornata a cura di Franco Modugno, Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, Padova, CEDAM, 1991, pagg. 485-6; S. TOSI e A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, nuova edizione, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 68.

cando, cioè, tutte le disposizioni della legge elettorale, ivi comprese quelle contenute nel regolamento di attuazione, in particolare l'art. 11 dello stesso. Ad opinione del presidente, formulare una proposta doveva considerarsi come un «atto dovuto» da parte dell'organo, la giunta, su cui grava il difficile compito di operare la verifica dei poteri; era impensabile che la giunta non adempisse alle proprie funzioni in presenza di un così grave problema istituzionale.

In considerazione del fatto che le disposizioni elettorali erano già state applicate nelle consultazioni del 1994 e del 1996 senza che nessuno avesse mai sollevato obiezioni, il presidente della giunta presentava un prospetto per l'assegnazione di 14 seggi in ragione proporzionale: agli 11 seggi di cui si è parlato finora, infatti, andava aggiunto un ulteriore seggio, vacante dopo la scomparsa dell'on. Lucio Colletti, eletto nelle liste di Forza Italia proprio nella quota proporzionale (nella circoscrizione Veneto 2); gli altri due seggi da considerare erano i due che l'Ufficio centrale nazionale aveva assegnato ad altre liste il 29 maggio 2001 (si trattava del seggio assegnato a Katia Zanotti dei DS, candidata in Emilia Romagna, e del seggio assegnato a Egidio Banti della Margherita, candidato in Liguria).

I 14 seggi, pertanto, erano stati ripartiti nel modo seguente: 5 alla lista dei Democratici di sinistra, 4 alla lista della Margherita, 3 ad Alleanza Nazionale e 2, infine, a Rifondazione comunista. Tali seggi, attribuiti alle liste nelle circoscrizioni secondo la graduatoria dei resti che non avevano comportato attribuzione di alcun seggio, andavano assegnati ai seguenti candidati:

1) per i DS erano stati individuati, oltre alla già citata Katia Zanotti, Luciano Pettinari (Basilicata), Margherita Cogo (Trentino-Alto Adige), Elvio Ruffino (Friuli-Venezia Giulia, ripescato come miglior non eletto nell'uninomiale) e Natalina Cea (Molise);

2) per la Margherita erano stati individuati, oltre a Egidio Banti, Angelo Giorgianni (Lazio 2), Pier Luigi Ferrari (Emilia Romagna) e Giovanni Risari (Lombardia 3, ripescato dall'uninomiale);

3) per AN erano stati individuati Massimiliano di Seneen (ripescato in Sardegna), Giorgio Holzmann (Trentino-Alto Adige) e Fedele Pampo (Puglia);

4) per Rifondazione comunista erano stati individuati Fausto Sorini (Lombardia 3) e Marilde Provera (Piemonte 2).

La TAB. 2 evidenzia l'assegnazione dei seggi secondo la proposta del presidente della giunta Soro:

TAB. 2. – *Assegnazione dei 14 seggi vacanti.*

Lista	Cifra elett. Nazionale	Seggi ass. quoz. int.	Resti	Seggi assegnati con i maggiori resti	Seggi totali
DS	5.273.485	4	728.529	1	5
Margherita	4.637.456	4	92.500		4
AN	4.127.756	3	719.039		3
PRC	1.868.659	1	732.420	1	2
Totale	15.907.356	12		2	14

La proposta veniva, in seguito, messa in votazione ma la giunta si esprimeva negativamente²². La conclusione, dopo mesi di sedute, discussioni, proposte, era quindi quella che forse ci si attendeva ma, allo stesso tempo, anche la più deludente, perché la giunta delle elezioni, chiamata a svolgere funzioni istruttorie verso l'assemblea nell'ambito del procedimento di verifica dei poteri, nonostante il suo presidente Soro avesse parlato di «atto dovuto», aveva deciso di non decidere. Altre sedute, infatti, sarebbero state dedicate al tema dei seggi vacanti senza riuscire nell'intento di trovare una soluzione al problema²³.

Da ultimo, la questione è stata trattata in una seduta della Camera appositamente convocata, la quale è significativa quanto meno per il fatto di aver posto fine alla vicenda in modo definitivo²⁴. La seduta di cui si parla è quella del 15 luglio 2002, tenuta a poche ore di distanza dall'ultima seduta della giunta dedicata al tema; dopo aver ascoltato gli interventi di tutti i gruppi parlamentari, infatti, è stata messa al voto una proposta dell'on. Violante, identica a quella formulata dal presidente della giunta, Soro, che prevedeva l'applicazione del regolamento di attuazione della legge elettorale e la distribuzione dei seggi così come si è visto poc'anzi. Anche questa volta la proposta è stata bocciata e, quindi, si è passati all'esame di un'ulteriore proposta, un ordine del giorno presentato dall'on. Mancuso, che prevedeva il congelamento dei seggi, cioè la non assegnazione degli stessi, eventualità alla quale tutti si erano ormai rassegnati. La pronuncia positiva dell'assemblea di Montecitorio sull'odg Mancuso ha chiuso la questione ed ha evitato che venisse approvata una terza proposta, presentata dal capogruppo di Forza Italia, Elio Vito.

In questo modo, dopo oltre un anno, si chiudeva la questione dei seggi vacanti. La Camera continuava ad operare con un numero di deputati inferiore a quello previsto dall'art. 56 della Costituzione, in tutto 618 membri, dopo la scomparsa di Lucio Colletti. Successivamente, il numero dei deputati è sceso ulteriormente a causa delle dimissioni di Angelo Michele Iorio, nel mese di gennaio 2003 (avendo questi assunto la carica di Presidente della Giunta regionale del Molise), e delle dimissioni di Franco Frattini, nel novembre 2004 (essendo divenuto membro della Commissione della UE)²⁵. Fino all'entrata in vigore della legge 47 del 2005 (v. *infra*, par. 4), la Camera disponeva pertanto di 616 membri.

²² Su tutta la vicenda, v. la seduta del 28 novembre 2001.

²³ V. le sedute dell'8 maggio 2002, 15 maggio 2002, 29 maggio 2002 e 15 luglio 2002.

²⁴ V., su questo, L. STROPPIANA, «L'epilogo dei seggi fantasma», in *Quaderni costituzionali*, 2003, 1, pagg. 162-164.

²⁵ Anche in questo caso, i seggi assegnati in ragione proporzionale nelle circoscrizioni Molise (Iorio) e Veneto 2 (Frattini) non sono stati coperti per mancanza di candidati che potessero subentrare ai deputati dimissionari.

3. *Le proposte avanzate per assegnare i seggi vacanti*

La proposta della maggioranza. – Nei paragrafi precedenti ci siamo soffermati sul procedimento di verifica dei poteri e abbiamo visto che, dopo un anno di discussioni in seno alla giunta delle elezioni, la vicenda dei seggi vacanti si è conclusa nella seduta del 15 luglio 2002 della Camera dei deputati, nel corso della quale è stato approvato l'odg Mancuso che prevedeva il congelamento dei seggi. Pertanto, la XIV legislatura è terminata senza l'attribuzione di tali seggi. Resta da discutere, però, se la scelta fatta sia stata la migliore o se, invece, era possibile seguire una strada diversa: nel corso di questi mesi, infatti, accanto alle discussioni che hanno animato il mondo politico, delle quali si è dato conto nelle precedenti pagine, sono state formulate diverse soluzioni, in particolare da parte di vari studiosi interessati alla vicenda (alcune di esse sono inedite, altre semplici reiterazioni di proposte già dibattute nella giunta), le quali meritano un approfondimento ed un commento.

La nostra analisi partirà dalla proposta che era stata sostenuta alquanto timidamente dalla maggioranza nel corso dei lavori della giunta, ossia quella volta ad assegnare i seggi a candidati comunque riconducibili alla Casa delle Libertà. L'espressione «timidamente» vuole evidenziare il fatto che la stessa proposta non è mai stata formalizzata, contrariamente a quanto avvenuto per quella dell'opposizione, fatta propria dal presidente della giunta Soro; la Casa delle Libertà, quindi, non ha insistito nell'ipotesi di attuare questa proposta, benché avesse a disposizione i numeri per farlo, sia nella giunta che nell'assemblea.

A parte ciò, si ricorderà che la maggioranza aveva sostenuto che i seggi vacanti non potevano essere attribuiti in alcun modo applicando il regolamento di attuazione della legge elettorale della Camera, in quanto l'atto normativo era da considerarsi incostituzionale, per violazione del principio della riserva assoluta di legge (artt. 48 e 72 della Costituzione) e del combinato disposto degli artt. 1, 3 e 48 della carta costituzionale. Disapplicando il regolamento, era necessario colmare la lacuna presente nella legge elettorale, procedendo per analogia e assegnando i seggi a candidati facenti parte della Casa delle Libertà, sconfitti nell'uninomiale, scelti sulla base di un'apposita graduatoria che premiasse i migliori perdenti. In tal modo, i seggi sarebbero stati assegnati comunque a candidati della coalizione, senza escludere la possibilità, peraltro, che tra i ripescati figurassero candidati di Forza Italia (collegati ovviamente con la lista civetta): si sarebbero presi in considerazione, infatti, tutti i candidati che si erano presentati con lo stesso contrassegno (in questo caso quello della Casa delle Libertà), prescindendo dal collegamento effettuato.

La tesi, apparentemente convincente e sostenuta anche in dottrina²⁶, non sembra essere condivisibile, in quanto basata su criteri del tutto privi di

²⁶ V. in proposito l'intervento di L. STROPPIANA, *Al deputato Berlusconi far subentrare un DS?*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/, 2 giugno 2001.

fondamento normativo. Infatti, è necessario tenere conto del fatto che il sistema elettorale della Camera dei deputati in vigore nel 2001 era, come abbiamo già ricordato, un sistema misto, in parte maggioritario e in parte non maggioritario. In un tale sistema, perciò, il criterio attraverso cui i seggi vengono ripartiti alle varie liste risulta essere duplice, a seconda del fatto che si tratti dei 475 seggi assegnati con il maggioritario o dei 155 assegnati nella quota proporzionale²⁷. Per quanto riguarda l'uninomiale, non vi è dubbio che il criterio sia maggioritario, per cui si premia il candidato più votato a cui si attribuisce il seggio; nella quota proporzionale, invece, non si rinviene nulla di tutto ciò, per lasciare spazio al criterio della proiettività, tanto che si verifica anche l'effetto quasi paradossale per il quale forze politiche alleate nell'uninomiale si ritrovano a competere nel proporzionale, visto che i partiti si presentano da soli e non coalizzati. Nella quota proporzionale, pertanto, scompare qualsiasi riferimento al concetto di coalizione, non previsto in alcun modo dalla legge elettorale, e si ragiona in termini di singole liste: se i seggi da attribuire sono superiori al numero dei candidati disponibili, si opera il ripescaggio dei candidati sconfitti nell'uninomiale, ma per fare ciò serve una *conditio sine qua non*, ossia il collegamento con la stessa lista. Introdurre in questo ambito il concetto di coalizione, per ripescare i candidati della Casa delle libertà sconfitti nell'uninomiale, significa non solo inventare un criterio che la legge non prevede affatto (da considerarsi, perciò, *contra legem*), ma anche andare contro lo spirito della legge che, per i 155 seggi in questione, è uno spirito «proporzionalistico».

Per tutti questi motivi, riteniamo che la soluzione di attribuire i seggi vacanti a candidati della Casa delle Libertà fosse da escludere, in quanto si basava su un criterio assolutamente privo di fondamento giuridico.

La proposta di assegnare i seggi a Forza Italia. – La proposta di assegnare i seggi a candidati riconducibili a Forza Italia, tesi che in dottrina sembra essere stata esclusa *a priori*, ma che è stata sostenuta nei giorni immediatamente successivi alle elezioni dal coordinatore di Forza Italia, Claudio Scajola, è molto simile all'ipotesi precedente e poggia sugli stessi errori di fondo.

In base a questa tesi, si sostiene che i seggi vacanti di Forza Italia devono essere comunque assegnati a candidati riconducibili a tale forza politica, per rispettare la volontà dell'elettore che si era espressa attraverso il voto della lista. Per fare ciò, si afferma, basta operare il ripescaggio di tutti quei candidati sicuramente facenti parte del partito, benché siano stati collegati nell'uninomiale con le liste civetta.

Ora, è indubbio che tutti i candidati della Casa delle Libertà collegati con le liste civetta siano esponenti dei singoli partiti che compongono la coalizione;

²⁷ M. AINIS, «Principi *versus* regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)», in *Rassegna parlamentare*, 2001, 3, pagg. 629-647, ma in particolare pagg. 643-644.

è indubbio, inoltre, che molti di questi candidati siano esponenti di Forza Italia. Ripescare i candidati seguendo un criterio sostanziale, perciò, non sarebbe molto difficile ma, tuttavia, comporterebbe un *vulnus* nei confronti della legge elettorale.

È risaputo, infatti, che la Casa delle Libertà ha presentato le liste civetta per eludere il meccanismo dello scorporo: su questo aspetto si è già detto a sufficienza e non serve aggiungere altro. Ora, se presentare liste civetta è una pratica, per quanto scorretta e criticabile, formalmente tollerata dalla legge, in applicazione della stessa non è possibile operare il ripescaggio giacché, come si è detto, per fare ciò il collegamento è richiesto come condizione necessaria. In altri termini, chi non vuole lo scorporo deve rinunciare alla possibilità del ripescaggio: non si può eludere lo scorporo invocando l'applicazione rigorosa delle norme di legge e poi pretendere il ripescaggio, poiché questo postula il preventivo collegamento. Quand'anche fosse possibile dimostrare *ex post* che un candidato sia riconducibile a Forza Italia per invocarne il ripescaggio, è ovvio che si dovrebbe quanto meno applicare lo scorporo dei voti alla lista di Forza Italia e ripetere le operazioni di assegnazione dei seggi alle singole liste.

L'ipotesi di assegnare i seggi vacanti a Forza Italia, quindi, non poteva essere assolutamente presa in considerazione, perché l'impossibilità di effettuare il ripescaggio discende direttamente dalla decisione di presentare le liste civetta e di collegarvi i propri candidati.

La proposta di assegnare i seggi alla circoscrizione Estero. – Tra le varie proposte per assegnare i seggi vacanti, senza dubbio quella più singolare prevede che i seggi non vengano attribuiti né alla Casa delle Libertà né, tanto meno, alle altre liste che hanno superato il 4%, bensì alla circoscrizione Estero; suddetta circoscrizione è stata introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2001, che ha modificato l'art. 56 della Costituzione, prevedendo una serie di seggi per i deputati che devono essere eletti dagli italiani residenti all'estero.

Ora, visto che la legge costituzionale n. 1 del 2001 ha stabilito che i seggi da attribuire alla circoscrizione Estero debbano essere proprio 12 per la Camera e 6 per il Senato, ecco che la coincidenza ha fatto ritenere ad alcuni che si possano assegnare i seggi vacanti proprio ai candidati eletti dagli italiani residenti all'estero, dopo aver approvato le norme attuative della legge costituzionale. L'ipotesi è stata formulata in dottrina da Carlo Fusaro²⁸ ed è stata poi ripresa dal Ministro per gli italiani nel mondo, Mirko Tremaglia.

Pur apprezzando l'originalità della proposta ivi descritta, non ci sembra essere questo il modo migliore per risolvere il problema dei seggi vacanti. Ciò in virtù di una serie di considerazioni: in primo luogo, la soluzione sarebbe solamente parziale, in quanto è pur vero che i seggi vacanti sono proprio 12 (gli 11 seggi non assegnati all'indomani delle elezioni più il seggio lasciato libero da

²⁸ V. C. FUSARO, *Scorpori e "civette"*, cit.

Lucio Colletti)²⁹, ma come si dovrebbe procedere in caso di ulteriori vacanze? È chiaro, quindi, che il criterio appare fin troppo empirico e può essere considerato come una buona intenzione politica, ma è evidente che essa presuppone la necessità di creare una norma ad hoc, che interviene *post factum*. Il secondo limite di questa ipotesi si rinviene proprio in ciò: come ha sostenuto Michele Ainis³⁰, la soluzione proposta non ha nulla a che fare con l'applicazione della legge elettorale, ma si basa su un criterio inventato che, per ovvie ragioni, non può essere accettato.

Per tali motivi, anche questa proposta per l'assegnazione dei seggi vacanti non poteva essere presa in considerazione.

La proposta di assegnare i seggi alle liste al di sotto del 4%. – Un'altra proposta interessante è quella formulata da Michele Ainis, che comporterebbe l'assegnazione dei seggi alle liste che non hanno superato la soglia di sbarramento del 4%³¹. Rispetto all'ipotesi precedente, infatti, si individua in tal modo un criterio che permette di assegnare anche gli eventuali seggi che dovessero rendersi vacanti nel corso della legislatura.

A sostegno della sua proposta, Ainis sottolinea come essa scaturisca dalla *ratio* che permea la quota proporzionale della legge elettorale: infatti, il legislatore ha inteso riequilibrare la manipolatività eccessiva dei sistemi elettorali maggioritari, lasciando un certo numero di seggi da attribuirsi con un meccanismo equidistributivo; per questo ha previsto la quota proporzionale e, soprattutto, ha ideato il meccanismo dello scorporo, in modo da penalizzare le formazioni politiche più forti, che sono avvantaggiate nel maggioritario, e privilegiare i partiti minori, dando loro la possibilità di avere una seppur minima rappresentanza in parlamento³². Questa impostazione è molto pertinente e ci trova d'accordo nel merito: coglie perfettamente la *ratio* della legge elettorale della Camera e, in modo particolare, tiene conto del fatto che i criteri ispiratori della legge siano in realtà due³³. In secondo luogo, Ainis sottolinea che la clausola di sbarramento del 4%, che osta ovviamente alla possibile applicazione di questa proposta, deve in questo caso essere disapplicata, in quanto si presenta come un ostacolo al raggiungimento del *plenum* (solo in questo caso, si badi, poiché altrimenti si dovrebbe concludere che la stessa clausola sia incostituzionale, ma non è questo il pensiero che emerge dall'intervento). Disapplicare una norma di legge, tuttavia, deve essere giustificato

²⁹ In realtà, come si è visto, esistono altri due seggi vacanti, quello lasciato libero dall'on. Iorio, dimissionario per incompatibilità con la carica acquisita di Presidente della Giunta regionale del Molise e quello di Franco Frattini, divenuto commissario europeo. Alla data della formulazione della proposta, tuttavia, i seggi vacanti erano ancora 12, in quanto le dimissioni di Iorio sono state presentate nel gennaio del 2003 e quelle di Frattini nel novembre 2004.

³⁰ M. AINIS, «Principi *versus* regole», cit., pagg. 632-3.

³¹ M. AINIS, «Principi *versus* regole», cit., pag. 644 ss.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, pag. 643.

e, secondo Ainis, la giustificazione risiede nel fatto che vi sia nella circostanza una confliggenza tra principi e regole, caso in cui la regola deve soggiacere e lasciare spazio all'attuazione del principio, quello per cui i seggi in ragione proporzionale devono consentire una rappresentanza alle piccole formazioni politiche.

Anche questa possibile soluzione del problema dei seggi vacanti, comunque, non ci pare del tutto convincente. È vero che la *ratio* della quota proporzionale risiede nel tentativo di riequilibrio nei confronti della quota maggioritaria e che, pertanto, esiste in funzione di avvantaggiare i partiti minori. Ma da questo a concludere che i seggi di Forza Italia debbano essere assegnati proprio alle liste che non hanno superato il 4%, ce ne corre, per vari motivi:

1) in primo luogo, la soglia di sbarramento non è una delle clausole che disciplina l'assegnazione dei seggi in ragione proporzionale, ma forse la clausola più importante: se la *ratio* della quota proporzionale è quella di avvantaggiare i partiti minori, essa risiede anche nell'evitare l'eccessiva frammentazione partitica; in altri termini, la clausola di sbarramento serve ad evitare che anche partiti dallo scarsissimo peso elettorale possano acquisire dei seggi, cosa che renderebbe difficile il raggiungimento di una maggioranza sicura e che rappresenta un problema italiano da sempre. La clausola di sbarramento, quindi, è fondamentale nel disegno complessivo della legge e individua chi ha diritto alla ripartizione dei seggi e chi no. Assegnare i seggi alle liste che non raggiungono il 4%, pertanto, ci sembra un non senso, oltre che una violazione della stessa legge;

2) se è ai principi che bisogna riferirsi per individuare un criterio funzionale all'attribuzione dei seggi, il principio della rappresentanza proporzionale implica che i seggi vengano ripartiti alle varie liste in modo da rispecchiare, grosso modo, i voti che ciascuna lista ha conseguito. Nell'impossibilità di attribuire i seggi a Forza Italia, a questo punto tanto vale applicare il regolamento di attuazione e distribuire i seggi alle altre liste che abbiano superato il *quorum*. In tal modo, si tratterebbe di applicare un criterio previsto da una fonte normativa certa e che, aspetto non secondario, esisteva già prima delle elezioni. Se, invece, la norma di cui all'art. 11 del regolamento di attuazione è illegittima, in quanto viola gli artt. 1 e 48 della Costituzione, e l'Autore propende per questa ipotesi, *a fortiori* deve ritenersi inaccettabile la possibilità di assegnare i seggi alle liste che non hanno raggiunto il *quorum*, per gli stessi motivi che rendono illegittima la previsione del regolamento.

Per questi motivi, la proposta era da considerarsi inattuabile, in quanto avrebbe comportato una violazione della legge elettorale e, elemento ancor più determinante, una violazione del principio della sovranità popolare.

L'ipotesi di applicare il regolamento di attuazione. – Dopo aver preso in considerazione alcune proposte pervenute dal mondo politico e dalla dottrina, ci soffermeremo ora sull'ipotesi che prevedeva l'applicazione del regolamento di attuazione della legge elettorale della Camera. Di questa possibilità si è già parlato ampiamente in precedenza, allorché si è dato conto della proposta presentata nella

giunta delle elezioni dal presidente Soro, che prevedeva proprio l'assegnazione dei seggi attraverso l'applicazione dell'art. 11 del dpr 14 del 1994. Pertanto, qui non si ritornerà sull'aspetto meramente tecnico, ma si cercherà di approfondire la questione dell'applicabilità dello stesso regolamento governativo.

Come si è visto, secondo gli esponenti della maggioranza, il regolamento era da considerarsi inapplicabile per via di una illegittimità costituzionale che derivava da due profili, quello della violazione del principio della riserva di legge e quello della violazione del principio della sovranità popolare.

Quanto al primo punto, il problema da risolvere è se la materia relativa al sistema elettorale in senso stretto (vale a dire il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi) debba essere considerata coperta da una riserva di legge assoluta. Ora, è indubbio che nel testo costituzionale non esiste alcuna disposizione normativa esplicita in base alla quale deve essere la legge a dettare norme sul sistema elettorale in senso stretto: l'art. 48, dai più invocato a riguardo, infatti, disciplina solamente l'esercizio del voto³⁴, ponendo una riserva di legge per stabilire requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e per stabilire le modalità di assegnazione dei seggi alla circoscrizione Estero; una riserva di legge, inoltre, è prevista anche per stabilire le cause di limitazione del diritto di voto. Pertanto, la riserva assoluta di legge dell'art. 48 è funzionale a garantire il diritto di voto, mentre nulla si dice in relazione al sistema elettorale in senso stretto. Da altri, tuttavia, si è focalizzata l'attenzione sull'art. 72, comma 4, che regola i casi di riserva di legge di assemblea, tra i quali figurano i disegni di legge in materia elettorale. È chiaro che in questo caso non vi è attinenza diretta con il tema della riserva di legge, anche se tutte le materie riservate alla legge di assemblea sono materie rigorosamente coperte da riserva assoluta di legge (leggi costituzionali, le quali hanno un regime giuridico particolare, leggi-delega, leggi che autorizzano la ratifica dei trattati internazionali e leggi di bilancio). Però, è pur vero che la particolare importanza di questi disegni di legge, tale da escludere il procedimento legislativo decentrato, dovrebbe postulare *a fortiori* la riserva assoluta di legge³⁵.

A parte ciò, molti in dottrina hanno sostenuto la tesi secondo cui la materia relativa al sistema elettorale in senso stretto debba considerarsi coperta da riserva di legge assoluta³⁶; Livio Paladin, peraltro, ha evidenziato che esistono delle riserve di legge implicite, ossia riserve non stabilite in forma espressa dalla Costituzione, ritenendo così che le riserve di legge non debbano essere limitate a quelle

³⁴ «Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale ed uguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico».

³⁵ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 493, sostiene che l'art. 72, comma 4, contiene una riserva di legge implicita.

³⁶ M. AINIS, «Principi *versus* regole», cit., pag. 633 ss.; B. CARAVITA, *Disinvolve "sciabolate" politiche*, consultabile sul sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 26 febbraio 2002.

che il costituente ha espressamente menzionato³⁷. Da altri, come Carlo Lavagna, si è osservato come le leggi elettorali, benché non siano formalmente di carattere costituzionale, siano tali quanto meno dal punto di vista sostanziale, in virtù dell'attitudine a incidere sulla forma di governo: pertanto, esse vanno considerate come leggi ordinarie di rilevanza costituzionale³⁸. Inoltre, in dottrina è stato sottolineato che, al di là della possibile copertura costituzionale, pur presente in diversi ordinamenti, la normativa relativa al sistema elettorale in senso stretto costituisce una norma di regime, contribuisce a definire i caratteri della forma di Stato e, attraverso l'influenza innegabile che i sistemi elettorali hanno sui partiti, agisce sulla forma di governo³⁹. Pertanto, anche in assenza di una copertura costituzionale, assente nel caso italiano, la modifica del sistema elettorale in senso stretto risulta molto difficile, perché le riforme elettorali vanno a colpire una norma di regime: non a caso, la crisi di regime che l'Italia ha attraversato è stata causata dai *referendum* elettorali degli anni Novanta. Come ha sottolineato Fulco Lanchester, infatti, i passaggi da un sistema elettorale proiettivo ad uno selettivo, che si sono verificati in Europa negli ultimi 70 anni, sono avvenuti solamente nell'ambito di crisi di regime⁴⁰.

Da un'interpretazione sistematica delle norme costituzionali, anche in relazione all'importanza che la legislazione elettorale riveste nell'ordinamento, la tesi secondo cui la normativa elettorale in senso stretto sia coperta da riserva assoluta di legge ci sembra tutto sommato condivisibile. Se si pone mente, ad esempio, al dibattito in Costituente sulla costituzionalizzazione della proporzionale, si deduce come debba essere escluso l'intervento dell'esecutivo attraverso un regolamento governativo in una materia così centrale come quella elettorale; ciò significa anche riconoscere alle opposizioni il diritto di prendere parte al procedimento di formazione della legge elettorale: questo è il significato garantista della riserva di legge⁴¹. In ciò, pertanto, risiede uno dei profili di incostituzionalità del regolamento di attuazione, giacché esso non può intervenire nella materia elettorale, essendo questa riservata in via assoluta alla legge.

I regolamenti di attuazione, inoltre, sono delle fonti che devono intervenire per attuare ed integrare leggi contenenti norme di principio (art. 17, comma 1, lettera b, legge n. 400 del 1988): nel caso della legge elettorale della

³⁷ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 189. Questa tesi si lega a quella già citata del Martines, secondo cui un esempio è appunto relativo all'art. 72, comma 4, della Costituzione.

³⁸ C. LAVAGNA, «Il sistema elettorale nella Costituzione italiana», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, n. 4, pag. 851.

³⁹ F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Roma, Bulzoni, 1996, pag. 20. Sul concetto di regime, da intendersi come «valori, norme e strutture di autorità in cui agiscono gli attori politicamente rilevanti», v., *amplius*, ID., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 55 ss.

⁴⁰ F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, cit., ibidem.

⁴¹ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, III ed., Genova, ECIG, 1999, pag. 58.

Camera non siamo certo di fronte ad una legge-quadro, trattandosi anzi di un testo unico, così che si deve ritenere escluso l'intervento di un regolamento di attuazione⁴². Ma quand'anche si ritenga plausibile la tesi della legittimità di suddetta fonte normativa, si dovrebbe riconoscere che un regolamento di attuazione deve, appunto, attuare una legge e non introdurre criteri nuovi, non previsti dalla stessa o, addirittura, in contrasto con essa: sembra essere questo il caso dell'art. 11 del dpr 14 del 1994, in quanto introduce un criterio per l'assegnazione dei seggi totalmente nuovo e contrastante con lo spirito proporzionalistico della legge. In altri termini, il regolamento di attuazione presenta un secondo profilo di incostituzionalità, in quanto contiene delle disposizioni in contrasto con la legge che dovrebbe attuare.

Quanto, infine, al problema della possibile violazione di norme costituzionali, quali l'art. 1, c'è da dire che senz'altro la disposizione dell'art. 11 del regolamento di attuazione sembra porsi in contrasto con il principio della sovranità popolare. Il legame esistente tra le elezioni e il principio democratico è tutt'altro che trascurabile, tenuto conto in particolare del concreto atteggiarsi del principio stesso negli Stati contemporanei, nei quali esso si realizza principalmente attraverso la scelta da parte del popolo sovrano dei propri rappresentanti. Il concetto di sovranità popolare, infatti, pone il problema di come concretare l'astratta formula introdotta dal costituente nell'art. 1⁴³. Nell'impossibilità di attribuire l'esercizio della sovranità a entità insuscetibili come il popolo nel suo complesso ovvero limitatamente all'insieme dei cittadini capaci⁴⁴, la necessaria conclusione è che l'unica entità cui si possa concretamente affidare l'esercizio della sovranità è il corpo elettorale⁴⁵: ecco che emerge il collegamento esistente tra l'art. 1 della Costituzione e l'art. 48, che individua nei cittadini maggiorenni i veri soggetti in grado di esercitare la sovranità.

Da queste conclusioni emergono quanto meno due conclusioni: la prima è che la riserva assoluta di legge in materia elettorale è giustificata alla luce di quanto detto, poiché la legge deve garantire il rispetto della sovranità popolare che si estrinseca attraverso il voto; la seconda è che la volontà popolare deve essere sempre e comunque rispettata, la qual cosa sembra non avvenire nel caso di assegnazione di seggi a forze politiche diverse da quelle che l'elettore ha scelto attraverso l'esercizio del voto. Infatti, la funzione elettiva è strutturata in modo da richiedere l'interposizione dei partiti politici⁴⁶, talché ne deriva che la possibilità

⁴² Sui regolamenti di attuazione v., in particolare, i lavori di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative)*, VI ed. aggiornata a cura di Francesco Crisafulli, Padova, CEDAM, 1993, pag. 148; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 101; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pag. 349; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., pag. 143.

⁴³ C. MORTATI, Art. 1, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1975, pag. 22.

⁴⁴ *Ibidem*, pag. 27.

⁴⁵ *Ibidem*, pag. 28 ss.

⁴⁶ *Ibidem*, pag. 29.

prevista dal regolamento di attuazione deve considerarsi come una violazione dei principi fondamentali su cui si regge l'ordinamento⁴⁷.

Per i motivi che sono stati evidenziati in queste pagine, pertanto, riteniamo di dover propendere per l'illegittimità costituzionale del regolamento di attuazione⁴⁸. Per questa ragione, la giunta delle elezioni, in sede di giudizio di contestazione, deve disapplicare la norma incostituzionale: nei confronti di un regolamento governativo, infatti, non è previsto ricorso alla Corte costituzionale in sede di giudizio sulla legittimità costituzionale, la quale deve essere valutata dal singolo giudice in forma diffusa, che deve disapplicare la norma se la ritiene incostituzionale.

Dopo aver escluso la possibilità di mettere in atto la proposta elaborata dalla maggioranza, quindi, anche la tesi sostenuta dall'opposizione deve essere considerata impraticabile, benché fosse il frutto della rigorosa applicazione delle disposizioni di legge.

Un tentativo di mediazione: lasciare la Camera senza plenum. – Si è visto, dunque, che la soluzione proposta dal centro-sinistra, formalizzata nel corso dei lavori della giunta delle elezioni, la quale prevedeva l'applicazione del regolamento di attuazione della legge elettorale, non può essere considerata accettabile in virtù della sua illegittimità costituzionale. In considerazione di ciò, poiché la giunta delle elezioni è tenuta, in questo caso, a disapplicare il regolamento, la fonte normativa per assegnare i 630 seggi della Camera è unicamente il dpr 361 del 1957. Pertanto, è sulla base delle norme ivi contenute che bisogna stabilire un criterio per l'assegnazione dei seggi vacanti.

Ora, la conclusione cui si perviene, valutando in maniera approfondita tutti i meccanismi del testo unico, è che esso presenta una evidente lacuna, laddove dispone come debbano essere attribuiti i seggi in ragione proporzionale. Infatti, l'art. 84 stabilisce che, nel caso in cui una lista abbia diritto ad un numero di seggi superiore ai propri candidati, i seggi scoperti devono essere assegnati ripescando i candidati sconfitti nei collegi uninominali di quella circoscrizione ovvero, in loro mancanza, delle altre circoscrizioni. Tuttavia, l'art. 84 non stabilisce come si debba procedere nel caso in cui, operato il ripescaggio nel modo appena descritto, restino ancora dei seggi non assegnati; manca, in sostanza, una norma di chiusura, presente al contrario nel regolamento di attuazione, ma che deve essere disapplicata, come detto, in quanto costituzionalmente illegittima.

⁴⁷ V., a sostegno di questa tesi, M. AINIS, «Principi *versus* regole», cit., pag. 634; L. STROPPIANA, *Al deputato Berlusconi far subentrare un DS?*, cit.

⁴⁸ *Contra*, nel senso di ritenere il regolamento perfettamente conforme alla Costituzione, v. C. FUSARO, *Scorpori e "civette"*, cit.; G.E. VIGEVANI, *Seggi contestati: in difesa della legge (ed anche dell'Ufficio centrale)*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/, 28 maggio 2001; ID., «I seggi vacanti di Forza Italia», in *Quaderni costituzionali*, 2001, 3, pagg. 622-624.

La conclusione, dunque, è che la legge elettorale della Camera presenta una lacuna, la quale deve essere colmata, conformemente all'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, attraverso il ricorso all'analogia: ciò significa applicare una norma che regola una fattispecie analoga (*analogia legis*) ovvero, mancando tale norma, fare riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico (*analogia iuris*). Ora, per poter applicare la procedura appena descritta, è necessario accertare l'esistenza di una norma che regola una fattispecie analoga, verificando la sussistenza di due condizioni: in primo luogo, le due fattispecie, per essere considerate simili, devono presentare il requisito della *simiglianza* e, inoltre, tale simiglianza deve essere *rilevante*⁴⁹.

Proprio per questi motivi, applicare il principio analogico al sistema elettorale in senso stretto è molto difficile, perché dovrebbe esistere una legge elettorale simile da prendere come parametro. La legge elettorale del Senato, presa come riferimento da alcuni, presenta dei meccanismi molto diversi da quella della Camera e non può assolutamente essere considerata simigliante. L'unico riferimento possibile è quello che porta al d.lgs. n. 267 del 2000, contenente il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui si è già parlato, il quale, però, prevede, per l'elezione dei consigli comunali e provinciali, una norma analoga a quella contenuta nell'art. 11 del dpr 14 del 1994, rispettivamente agli artt. 73, comma 8 e 75, comma 6. Ma anche ove fosse prevista una norma diversa, si porrebbe comunque il problema di valutare la simiglianza delle diverse fattispecie, a motivo della diversità delle consultazioni elettorali. In questo caso, pertanto, non è all'*analogia legis* che bisogna riferirsi, bensì all'*analogia iuris*, ossia all'uso dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

In questo modo, è necessario prendere in considerazione il combinato disposto degli artt. 1 e 48 della Costituzione, in relazione al principio della sovranità popolare e del diritto di voto, così come analizzato nel paragrafo precedente: essendo il popolo detentore della sovranità e posto che l'esercizio della stessa si realizza attraverso il diritto di voto, è chiaro che la volontà espressa dall'elettore deve essere rispettata sempre e comunque. La conclusione cui si perviene, evidentemente, è identica alla soluzione votata nella seduta della Camera del 15 luglio 2002: i seggi vacanti, nell'impossibilità di assegnarli a candidati comunque riferibili a Forza Italia, non vanno assegnati. La possibilità di lasciare i seggi vuoti in casi del genere, peraltro, trova sostegno nell'autorevole dottrina di Mortati, secondo cui, nei sistemi proporzionali, il principio stesso di proporzionalità impone, qualora una lista abbia diritto ad un seggio ma non possieda candidati in grado di divenirne titolari, che il seggio non debba essere assegnato a nessuna lista⁵⁰.

⁴⁹ F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, III ed., Torino, Giappichelli, 2000, pag. 118.

⁵⁰ C. MORTATI, *Istituzioni*, I, cit., pag. 488. La tesi di non assegnare i seggi è sostenuta anche da L. STROPPIANA, *Seggi vacanti: si può lasciare la Camera senza plenum?*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/, 21 aprile 2002.

Come è stato sottolineato dal presidente emerito della Corte costituzionale, Vincenzo Caianiello, i pochi seggi che vengono a mancare, infatti, non impediscono alla Camera di svolgere le proprie funzioni⁵¹; l'eventualità di una assemblea senza *plenum*, tra l'altro, è prevista dalla stessa legge elettorale, che esclude le elezioni suppletive nell'ultimo anno di legislatura (art. 86, comma 1 del testo unico), qualora si verifichi la vacanza di un seggio assegnato con il sistema maggioritario. Alla tesi secondo cui un numero eccessivo di seggi vacanti potrebbe seriamente compromettere lo svolgimento delle funzioni dell'assemblea, si può rispondere ricordando che il Capo dello Stato sarebbe tenuto in casi del genere a usare il potere di scioglimento dell'assemblea stessa.

Il problema principale che questa tesi incontra è, invece, la presunta violazione dell'art. 56 della Costituzione, che indica in 630 il numero dei componenti della Camera dei deputati. In verità, più che di violazione di una disposizione costituzionale si dovrebbe parlare di conflitto tra due norme, quella di cui all'art. 56, che impone un numero di 630 deputati, e il combinato disposto degli artt. 1 e 48, nel senso che è stato precedentemente spiegato. In altri termini, la questione dei seggi vacanti finisce per provocare un'antinomia tra il principio della sovranità popolare e del diritto di voto, da un lato, e la norma dispositiva che indica il numero esatto dei componenti della Camera dei deputati, dall'altro. Il fatto che due norme costituzionali possano entrare in conflitto, tuttavia, non significa che tale conflitto sia impossibile da risolvere, giacché le norme costituzionali devono essere considerate non tutte allo stesso livello, esistendo un nucleo di esse che ha una valenza superiore rispetto alle altre disposizioni di rango costituzionale⁵²: si tratta dei c.d. *principi supremi* dell'ordinamento. In altre parole, la Costituzione contiene una serie di disposizioni di vario genere, norme programmatiche, norme precettive, norme organizzative, le quali non si trovano in una condizione di pariordinazione, sussistendo una vera e propria gerarchia tra di esse, tale che una norma possa avere preminenza rispetto alle altre. Al vertice di questa scala gerarchica si trovano i principi supremi, inviolabili, inderogabili, talvolta non scritti, nei cui confronti è esclusa anche la procedura di revisione costituzionale, qualora questa tendesse ad una compressione o ad una violazione degli stessi: tra questi, vi sono senz'altro il principio democratico, il principio della sovranità popolare e il diritto di voto. La disposizione dell'art. 56, in questa prospettiva, è una norma meramente organizzativa e, come tale, non può prevalere su un principio supremo come quello della sovranità popolare. La tesi che abbiamo sostenuto, in base alla quale i seggi non assegnati devono restare vacanti, pertanto, non può essere inficiata dalla considerazione che l'art. 56 della Costituzione verrebbe ad essere vio-

⁵¹ Sulla posizione di Vincenzo Caianiello, v. l'intervista concessa al *Mattino* del 16 maggio 2001.

⁵² R. D'ALESSIO, *Completezza, chiusura e integrazione dell'ordinamento*, in F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, cit., pag. 312 ss.

lato, in quanto tale violazione comporta di fatto la piena affermazione dei principi inderogabili su cui poggia l'ordinamento giuridico.

Un sistema elettorale da riformare. – È possibile, a questo punto, operare alcune considerazioni conclusive sulla vicenda appena descritta. Analizzando a fondo le norme che il legislatore aveva stabilito per l'elezione dei deputati, siamo giunti alla conclusione che, di fronte all'impossibilità di assegnare alcuni seggi al partito Forza Italia, la scelta di lasciare i seggi vacanti fosse quella preferibile, alla luce di una valutazione giuridica che lascia da parte qualunque considerazione di carattere politico. Ma, tuttavia, resta da dire che la soluzione proposta, identica a quella che è stata fatta propria dalla Camera nella seduta del 15 luglio 2002, frutto questa volta di una precisa scelta politica, deve essere considerata non già la soluzione migliore, bensì il male minore.

È indubbio, infatti, che quanto si è verificato nella XIV legislatura repubblicana rappresenta un evento mai realizzato e sintomo di una crisi delle istituzioni che sembrava alle spalle ma che, in realtà, è ancora di fatto presente. Sebbene sia stato possibile raggiungere una maggioranza sicura, tale da garantire un esecutivo stabile per tutta la durata della legislatura, è evidente che quel sistema elettorale della Camera non ha funzionato bene: una palese dimostrazione di ciò è data dal fatto che esso si prestava a violazioni clamorose, se non della lettera, quanto meno dello spirito, attraverso la presentazione delle liste civetta⁵³; ne è una conferma l'impossibilità sopravvenuta di assegnare alcuni seggi, per via delle disposizioni e delle lacune del testo, oltre che per via delle stesse liste civetta.

Da quanto detto, pertanto, emerge chiaramente la necessità di riformare il sistema elettorale italiano. Per quanto riguarda il Senato, ovviamente, il discorso si pone in maniera diversa, giacché non si può parlare della legge elettorale senza tenere conto del processo di riforma istituzionale, ancora in corso nel momento in cui si scrive. Per quel che concerne il sistema elettorale della Camera, invece, le modifiche da apportare non possono essere limitate al meccanismo dello scorporo e più in generale alla quota proporzionale, sebbene queste siano comunque impellenti. Il sistema elettorale della Camera, infatti, deve essere ripensato *ex novo*, in quanto esso ha dimostrato di essere inadeguato a svolgere la funzione per cui era stato introdotto⁵⁴: avrebbe dovuto ridurre il numero dei partiti, ma ciò non è avvenuto, anzi i partiti sono aumentati in modo considerevole proprio grazie alla parte maggioritaria, che consente un notevole potere di ricatto alle forze politiche minori; avrebbe dovuto favorire la governabilità ma, per gli stessi motivi, l'obiettivo è stato clamorosamente fallito, visto che in poco meno di 10 anni si sono alternati 7 governi e 5 diversi presidenti del consiglio⁵⁵.

⁵³ G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, cit., pag. 104.

⁵⁴ G. SARTORI, *Il sistema elettorale resta cattivo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, cit., pagg. 107-115.

⁵⁵ *Ibidem*, pag. 110 ss.

È evidente, infatti, che il *plurality* non si adatta ad una società politica caratterizzata dalla presenza di molti partiti, alcuni dei quali non coalizzabili; il fatto che esistano due coalizioni non deve trarre in inganno, poiché esse sono il frutto di accordi elettorali e non già di precise scelte programmatiche. Ma se il maggioritario all'inglese, contaminato con un mix di proporzionale, non è adatto al caso italiano, quale sistema elettorale potrebbe sostituirlo?

Alcuni studiosi (Fisichella, Pasquino, Sartori) hanno più volte caldeggiato nel corso degli ultimi anni l'adozione del maggioritario a doppio turno: è senz'altro una ipotesi interessante, questa, poiché consente ai partiti di presentarsi alle elezioni in maniera individuale e, dopo la selezione del primo turno, permette la formazione di accordi tra le forze politiche per gestire il secondo turno; tra l'altro, il doppio turno ha funzionato molto bene anche in Francia, che era caratterizzata da problemi di instabilità governativa e multipartitismo molto simili a quelli italiani⁵⁶.

Da tenere in gran considerazione, comunque, ci sono le diverse tipologie di sistema proporzionale, che potrebbero ben adattarsi al caso italiano: la diffusa opinione, secondo cui proporzionale è sinonimo di instabilità e multipartitismo, è errata e smentita anche da numerosi esempi: la Germania, pur prevedendo un meccanismo elettorale proiettivo, presenta una società politica articolata in tre-quattro partiti e con governi che durano per tutta la legislatura; il sistema elettorale tedesco, non a caso, viene considerato da molti come il più adatto per il caso italiano. A parte il riferimento a suddetto modello, i sistemi proporzionali con una soglia di sbarramento alta (come il 5%) sono gli unici che possono favorire la ricomposizione di forze politiche ormai disgregate in piccoli partiti, talvolta divise proprio a causa della presenza del collegio uninominale. Infatti, il *plurality* permette l'esistenza di forze politiche che raggiungono anche percentuali molto basse (1-2%), in quanto le stesse, coalizzandosi, hanno la possibilità di conquistare un certo numero di seggi e, pertanto, possono incidere sulla stabilità dei governi. Tutto questo sarebbe impossibile con una soglia di sbarramento elevata, per cui i piccoli partiti sarebbero esclusi dal parlamento e, più in generale, le scissioni sarebbero disincentivate. Anche un sistema proporzionale con premio di maggioranza potrebbe adattarsi al caso italiano come, del resto, ha dimostrato il sistema elettorale per l'elezione dei consigli regionali, appartenente a questo *genus*, che si è rivelato come una delle innovazioni più indovinate dagli ultimi anni.

In conclusione, la vicenda dei seggi vacanti è strettamente collegata alla crisi istituzionale degli anni Novanta: la legge elettorale della Camera è nata in quel periodo storico, l'attuale società politica italiana è figlia di quegli anni. La necessità di porre a conclusione il processo di riforma delle istituzioni è segno del fatto che non siamo ancora nella Seconda Repubblica, ma ci troviamo in un'era di tran-

⁵⁶ Degli autori citati, si vedano quanto meno i seguenti lavori: D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 313 ss.; G. PASQUINO, *La transizione a parole*, Bologna, Il Mulino, 2000, pagg. 70-77; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 23 ss. e pag. 76 ss.

sizione iniziata sulle ceneri della Prima Repubblica, era che possiamo datare quanto al *terminus a quo*, ma non rispetto al *terminus ad quem*. Solo quando avremo un nuovo quadro istituzionale e una società politica stabilizzata potremo considerare chiusa l'esperienza della Prima Repubblica e della lunga fase di transizione che stiamo vivendo, ed è sulla base di ciò che dovrà essere pensata la nuova legislazione elettorale. Ma questa è un'altra storia.

4. Le modifiche introdotte dalla legge 47 del 2005

A conclusione di questo lavoro, è necessario dare conto delle modifiche legislative introdotte nel 2005. Come già detto, infatti, nell'aprile del 2005 il parlamento ha approvato la legge n. 47 in modifica di alcune disposizione del dpr 361 del 1957 e, più in dettaglio, degli artt. 83, 84 e 86 del testo unico: guarda caso, proprio gli articoli della legge elettorale della Camera che sono stati presi in esame e che sono i «responsabili» della questione dei seggi vacanti⁵⁷.

Quindi, a distanza di qualche tempo dalla vicenda di cui si è detto finora, le camere hanno innovato il testo per risolvere non già la questione dei seggi, che ormai sarebbero rimasti vuoti fino alla conclusione della legislatura, ma per il futuro, attraverso l'introduzione di un criterio da seguire nell'eventualità che nelle successive legislature potessero verificarsi casi come quelli che si sono presentati all'indomani delle elezioni del 13 maggio 2001⁵⁸ (eventualità che, come sappiamo, almeno per il momento è stata eliminata dall'introduzione di una nuova legge elettorale proporzionale, approvata nell'ottobre 2005). La modifica, peraltro, merita un commento poiché il criterio introdotto non è altro che uno di quelli che erano stati proposti già a suo tempo e che sono stati esaminati nella presente trattazione.

Secondo quanto prevedeva la legge n. 47 del 2005, infatti, nel caso in cui una lista abbia conseguito in una circoscrizione un numero di seggi superiore al numero dei candidati disponibili, dopo aver effettuato il ripescaggio dei candidati sconfitti nell'uninomiale collegati alla lista stessa, si deve procedere all'assegnazione dei seggi residui ripescando i candidati sconfitti nell'uninomiale facenti parte dello stesso gruppo politico della lista che non dispone dei candidati necessari. Il gruppo politico si determina attraverso la presentazione, da parte dei diversi partiti, di candidature comuni nei collegi uninominali; più in dettaglio, l'art. 2 dispone che l'appartenenza di una lista al gruppo politico «si desume dal fatto che almeno un candidato di tale lista si è presentato anche in un collegio uninominale di una qualsiasi circoscrizione, distinguendo la propria candidatura uni-

⁵⁷ Sulla legge 47 del 2005 v. ora l'intervento di S. DURANTI, *Il "minimalismo" legislativo di una transizione senza fine: brevi note sulla legge 4 aprile 2005*, n. 47, in www.federalismi.it, 21 aprile 2005.

⁵⁸ L'art. 4 della legge stabilisce, infatti, che le disposizioni della stessa si applicano nella XIV legislatura solo nel caso di seggi che si siano resi vacanti a motivo di morte, dimissioni o di decadenza per causa di ineleggibilità o incompatibilità. Ma su questo v. *infra*.

nominale anche con il contrassegno del gruppo politico organizzato». In altri termini, ripercorrendo le vicende del 2001, posto che Forza Italia in alcune circoscrizioni aveva diritto ad un numero di seggi superiore al numero dei propri candidati, dopo aver tentato il ripescaggio degli sconfitti collegati a Forza Italia nella stessa e nelle altre circoscrizioni, i seggi vacanti sarebbero stati assegnati ai candidati sconfitti nell'uninomiale facenti parte dello stesso gruppo politico di Forza Italia, vale a dire la Casa delle Libertà. Infine, l'art. 4 dispone che la legge si applica nella presente legislatura solo nel caso di seggi che si siano resi vacanti a motivo di morte, dimissioni o di decadenza per causa di ineleggibilità o incompatibilità: chiara la volontà di escludere dalla riforma i seggi rimasti vacanti dopo le elezioni del 2001.

È abbastanza evidente che la nuova legge introduceva un criterio che era già stato proposto nel 2001 per la soluzione della questione dei seggi vacanti: si è detto in precedenza che la proposta della maggioranza di centro-destra verteva proprio su ciò, sulla possibilità cioè di assegnare i seggi residui ai candidati della Casa delle Libertà sconfitti nell'uninomiale; in tal caso, data il massiccio uso di liste civetta da parte degli stessi partiti, sarebbero stati ripescati candidati della coalizione, probabilmente anche di Forza Italia. La proposta non poteva accogliersi in virtù di quanto si è già detto e non merita ritornarvi ulteriormente.

Tuttavia, anche un testo normativo come quello introdotto dalla legge n. 47 del 2005 non era del tutto soddisfacente, anche se eliminava per il futuro il rischio di seggi vacanti: il criterio introdotto, infatti, era alquanto deludente per diversi motivi. In primo luogo, era lecito supporre che nelle consultazioni elettorali successive, qualora avessero dovuto svolgersi ancora con il *mattarellum*, nessun partito o coalizione si sarebbe posto il problema di presentare liste civetta, continuando a violare apertamente lo spirito della legge. Se l'episodio dei seggi fantasma, al di là della mancanza del *plenum*, fatto in sé deprecabile, è stato una giusta punizione per un atteggiamento furbo da parte delle forze politiche, la riforma eliminava tale punizione e metteva al riparo da reiterazioni future di simili avvenimenti. Ma queste sono considerazioni facilmente criticabili, visto che presentare liste civetta non comportava alcuna violazione formale della legge e che la correttezza non può essere imposta da nessuna norma, dovendo piuttosto essere radicata nella cultura politica dei nostri partiti.

Un secondo elemento di critica, più convincente, risiede nel fatto che la previsione di un recupero degli sconfitti facenti parte del «gruppo politico» comportava una evidente incongruenza con l'impostazione generale della legge elettorale della Camera in vigore in quel momento: essendo prevista una doppia scheda, l'elettore è tenuto a votare seguendo due logiche diverse; nel maggioritario vota per un candidato (e, data la presenza di coalizioni, per una di esse), mentre nel proporzionale vota per un partito. Nel caso in cui una lista di partito abbia diritto ad un numero di seggi superiore al numero dei propri candidati, si opera il ripescaggio di un candidato del gruppo politico; ma, così facendo, si potrebbe eleggere

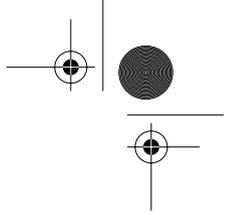
un candidato della Lega Nord con i voti di AN, o un candidato dell'UDEUR o della Margherita con i voti del PRC: si tratta di una evidente violazione del principio della sovranità popolare. Inutile ribadire che suddetti partiti risultano essere alleati e che quindi fanno parte dello stesso gruppo politico, perché tale concetto vale solo per la parte maggioritaria e non per la parte proporzionale, in cui i partiti corrono ciascuno per conto proprio.

In altri termini, con la legge 47 si aggiungeva un elemento di incoerenza in un sistema elettorale già di per sé complesso e contraddittorio. Sarebbe stato meglio individuare un criterio più semplice: ad esempio, permettere la presenza di un numero maggiore di candidati nelle liste circoscrizionali, che avrebbe risolto il problema alla radice, oppure limitare la possibilità di candidature plurime.

Infine, l'approvazione della legge 47 denotava la scarsa propensione delle forze politiche ad affrontare il problema della legislazione elettorale in una prospettiva finalmente sistemica, non più ancorata alla difesa degli interessi del singolo partito o della singola coalizione. Sembra, al contrario, che su un vestito sempre più logoro si sia cercato di mettere un'ennesima toppa per rimediare al tessuto ormai strappato, quando invece la soluzione migliore sarebbe stata quella di dotarsi di una veste nuova e, soprattutto, una volta per tutte adeguata.

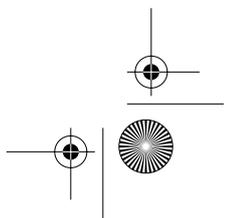
In conclusione, va detto che la legge è stata poi applicata ed ha permesso l'assegnazione di alcuni seggi vacanti: si tratta dei seggi lasciati liberi rispettivamente da Lucio Colletti, scomparso nel novembre del 2001, da Angelo Michele Iorio, eletto alla Presidenza della Giunta regionale del Molise (e pertanto cessato dalla carica il 15 gennaio 2003), da Franco Frattini, divenuto membro della Commissione della UE (cessato dalla carica il 22 novembre 2004) e da Antonio Marzano, che ha assunto la Presidenza del CNEL (cessato dalla carica il 28 settembre 2005). I loro seggi sono stati attribuiti rispettivamente a: Paolo Dalle Fratte (sconfitto nell'uninomiale nella circoscrizione Veneto 2); Riccardo Tamburro (sconfitto nella circoscrizione Molise); Michele Zuin (sconfitto nella circoscrizione Veneto 2); Antonio Marotta (sconfitto nella circoscrizione Campania 2), i primi tre di Forza Italia, il quarto dell'UDC.

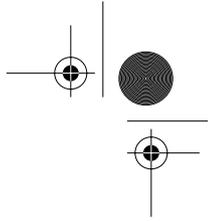
La Camera è venuta così ad essere composta di 611 deputati: agli undici seggi ancora vacanti se ne sono aggiunti altri otto, lasciati liberi rispettivamente da Fabio Ciani (eletto per la Margherita nel collegio 28 della circoscrizione Lazio 1 e decaduto essendo divenuto Assessore presso la Regione Lazio); Roberto Alboni (eletto per An nel collegio 19 della Circoscrizione Lombardia 1 e decaduto essendo divenuto membro del Consiglio regionale della Lombardia); Alessandro Cé (eletto per la Lega nel collegio 31 della circoscrizione Lombardia 2, decaduto avendo optato per la carica di Consigliere regionale della Lombardia); Nando Giglio (eletto per Forza Italia nel collegio 2 della circoscrizione Lazio 2, decaduto avendo optato per la carica di Consigliere regionale del Lazio); Giovanna Bianchi Clerici (eletta per la Lega nel collegio 5 della circoscrizione Lombardia 2, decaduta per aver assunto la carica di Consigliere di amministrazione della RAI); Carlo Rognoni (eletto per i DS nel collegio 8 della



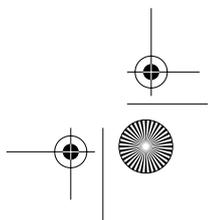
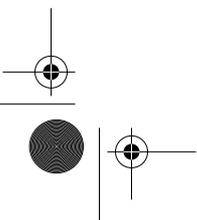
circoscrizione Liguria, decaduto per aver assunto la carica di Consigliere di amministrazione della RAI); Giuliano Urbani (eletto per Forza Italia nel collegio 26 della circoscrizione Lombardia 1, decaduto per aver assunto la carica di Consigliere di amministrazione della RAI); Massimo Ostilio (eletto per la Margherita nel collegio 15 della circoscrizione Puglia, decaduto per aver optato per la carica di Assessore regionale della Puglia).

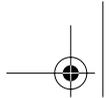
Poiché si era ormai entrati nell'ultimo anno di legislatura, nemmeno questi otto seggi sono stati assegnati.

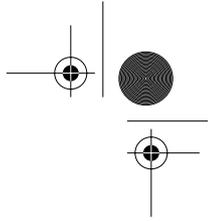




RUBRICHE

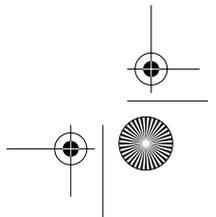
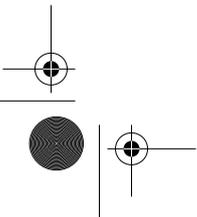


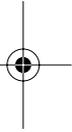
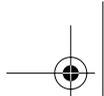




LE ELEZIONI NEL MONDO

di SILVIA BOLGHERINI





QUADRO 1 – Paesi dove hanno luogo elezioni analizzate in questa rubrica.

Paesi dove hanno luogo elezioni analizzate in questa rubrica:

N.B. Le cifre tra parentesi si riferiscono all'anno in cui si sono svolte le elezioni e al numero del fascicolo dei Quaderni dell'Osservatorio elettorale in cui compare la relativa rubrica; nel caso si siano svolte più elezioni in uno stesso anno, P indica elezioni presidenziali e L elezioni legislative.

QUADRO 2 – Assemblee sovranazionali.

Europa

1. Albania (1991:29; 1992:30; 1997:40; 2001:47)
2. Armenia (1999:43; 2003:50)
3. Austria (1983:11; 1986P:17; 1986L:18; 1990:28; 1992:31; 1994:35; 1995:37; 1999P:41; 1999L:44; 2002:50; 2004:52)
4. Belgio (1985:16; 1987:21; 1991:30; 1995:36; 1999:43; 2003:50)
5. Bosnia-Erzegovina (1996:39; 1998:42; 2002:50)
6. Bulgaria (1990:27; 1991:30; 1994:35; 1996:39; 2001L:47; 2001P:48; 2005:54)
7. Cecoslovacchia (1990:27; 1992:30)
8. Croazia (1992:31; 1995:37; 1997:39; 2000:45; 2003:51; 2005:54)
9. Danimarca (1984:13; 1987:21; 1990:28; 1994:35; 1998:41; 2001:48; 2005:54)
10. Estonia (1992:31; 1995:36; 1999:43; 2003:50)
11. Finlandia (1982:9; 1983:11; 1987:19; 1988:21; 1991:29; 1994:34; 1995:36; 1999:43; 2000:45; 2003:50)
12. Francia (1986:17; 1988:21; 1993:32; 1995:36; 1997:39; 2002:49)
13. Georgia (1999:44; 2000:45; 2003:51; 2004:52)
14. Germania (1983-RFT:11; 1987-RFT:19; 1990-RDT:27; 1990:28; 1994:35; 1998:42; 2002:50)
15. Grecia (1986:16; 1989:23; 1989:24; 1989:25; 1990:27; 1993:33; 1996:39; 2000:45; 2004:52)
16. Irlanda (1982:9; 1982/83:11; 1983:12; 1987:19; 1989:24; 1992:31; 1997L:39; 1997P:40; 2002:49)
17. Italia (alle elezioni italiane è dedicata l'apposita rubrica dei Quaderni)
18. Islanda (1983:11; 1987:19; 1991:29; 1999: 43; 2003:50; 2004:52)
19. Lettonia (1993:32; 1998:42; 2002:50)
20. Lituania (1992:31; 1996:39; 1997/98:41; 2000:46; 2002:50; 2003:50; 2004P:52; 2004L:53)
21. Lussemburgo (2004:52)
22. Malta (1987:19; 1992:30; 1996:39; 1998:42; 2003:50)
23. Moldavia (1994:34; 1996:39; 1998:41; 2001:47; 2005:54)
24. Montenegro (2002:50; 2003:50)
25. Norvegia (1985:16; 1989:25; 1993:33; 1997:40; 2001:48)
26. Paesi Bassi (1982:10; 1986:17; 1989:25; 1994:34; 1998:41; 2002:49; 2003:50)
27. Polonia (1989:24; 1991:30; 1993:33; 1995:37; 1997:40; 2000: 46; 2001:48)
28. Portogallo (1983:11; 1985:16; 1986:17; 1987:21; 1991P:29; 1991:30; 1995:37; 1996:38; 1999:44; 2001:47; 2002:49; 2005:54)
29. Repubblica Ceca (1996:38; 1997:39; 1998L:41; 1998L:42; 2002L:49; 2002L:50; 2004:53)
30. Repubblica Democratica Tedesca (1990:27)
31. Regno Unito (1983:11; 1987:19; 1992:30; 1997:39; 2001: 47; 2005:54)
32. Romania (1990:27; 1992:31; 1996:39; 2000:46; 2004:53)
33. Russia (1993:33; 1995:37; 1996:38; 1999:44; 2000:45; 2003:51; 2004:52)
34. Serbia (2002:50; 2003:51; 2004:52)

35. Slavomacedonia (1999:44; 2002:50; 2004:52)
36. Slovacchia (1994:35; 1998:42; 1999:43; 2002:50; 2004:52)
37. Slovenia (1992:31; 1996:39; 1997:40; 2000:46; 2002:50; 2004:53)
38. Spagna (1982:10; 1986:16; 1987:19; 1989:25; 1993:32; 1996:38; 2000:45; 2004:52)
39. Svezia (1982:10; 1985:16; 1988:22; 1991:30; 1994:35; 1998:42; 2002:50)
40. Svizzera (1983:12; 1987:21; 1991:30; 1995:37; 1999:44; 2003:51)
41. Ucraina (1994:34; 1998:41; 1999:44; 2002:49; 2004:53)
42. Ungheria (1990:27; 1994:34; 1998:41; 2002:49)

Africa

1. Angola (1992:31)
2. Benin (1991:29; 2003:50)
3. Botswana (1989:27; 1999:44; 2004:53)
4. Burkina Faso (1992:30; 2002:49)
5. Camerun (1992:30)
6. Costa d'Avorio (1990:28)
7. Egitto (1990:28; 2000:46)
8. Etiopia (2005:54)
9. Gabon (1990:28; 2001:48)
10. Gambia (1992:30; 2001:48)
11. Ghana (2004:53)
12. Gibuti (2003:50)
13. Kenya (1992:31; 2002:50)
14. Lesotho (1993:32; 2002:49)
15. Liberia (1997:40)
16. Madagascar (2002:50)
17. Malawi (1995:34; 1999:43)
18. Mali (2002P:49; 2002L:50)
19. Marocco (1997:40; 2002:50)
20. Mozambico (1994:35; 1999:44; 2004:53)
21. Namibia (1989:27; 1999:44; 2004:53)
22. Niger (1993:32; 1995:36; 2004:53)
23. Nigeria (1999:43; 2003:50)
24. Senegal (1993:32; 1998:41; 2000:45; 2001:47)
25. Sud Africa (1992:27; 1994:34; 1999:43; 2004:52)
26. Tunisia (1989:24; 1994:34; 1999:44)

Americhe

1. Argentina (1983:12; 1985:16; 1987:21; 1989:24; 1991:30; 1993:33; 1995:36; 1997:40; 1999:44; 2001:48; 2003:50)
2. Bahamas (2002:49)
3. Barbados (2003:50)
4. Belize (2003:50)
5. Bolivia (1985:16; 1989:24; 1993:32; 1997:39; 2002:49)
6. Brasile (1982:10; 1985:16; 1986:18; 1989:25; 1994:35; 1995:36; 1998:42; 2002:50)
7. Canada (1984:14; 1988:22; 1993:33; 1997:39; 2000:46; 2004:52)
8. Cile (1989:25; 1993:33; 1997:40; 2000:45; 2001:48)
9. Colombia (1982:9; 1986:17; 1986:18; 1990:27; 1991:30; 1994:34; 1998:41; 2002:49)
10. Costa Rica (1990:27; 1994:34; 1998:41; 2002:49)
11. Ecuador (1988:21; 1994:34; 1997/98:41; 2002:50)
12. El Salvador (1985:16; 1989:24; 1991:29; 1994:34; 1997:39; 1999:43; 2000:45; 2003:50; 2004:52)

13. Giamaica (1989:24; 1997:40; 2002:50)
 14. Guatemala (1985:16; 1991:28; 1999:44; 2003:51)
 15. Honduras (1989:27; 1995:33; 1997:40; 2001:48)
 16. Messico (1979:10; 1982:10; 1985:16; 1988:22; 1991:30; 1994:35; 1997:40; 2000:46; 2003:51)
 17. Nicaragua (1990:27; 1996:39; 2001:48)
 18. Panama (1999:43; 2004:52)
 19. Paraguay (1989:24; 1993:32; 1998:41; 2003:50)
 20. Perù (1985:16; 1990:27; 1992:31; 1995:36; 2000:45; 2001:47)
 21. Repubblica Dominicana (1982:9; 1990:27; 1998:41; 2002:49; 2004:52)
 22. Stati Uniti d'America (1982:10; 1984:14; 1986:18; 1988:22; 1990:28; 1992:31; 1994:35; 1996:39; 1998:42; 2000:46; 2002:50; 2004:53)
 23. Suriname (2005:54)
 24. Trinidad/Tobago (2002:50)
 25. Uruguay (1984:16; 1989:25; 1994:35; 1999:44; 2004:53)
 26. Venezuela (1984:12; 1988:22; 1993:33; 1999:42; 2000:46)
 27. Haiti (1990:28)
- Asia
1. Bangladesh (1991:29; 2001:48)
 2. Cipro (2003:50)
 3. Corea del Sud (1985:16; 1987:21; 1996:38; 1997:40; 2000:45; 2002:50)
 4. Filippine (1987:19; 1992:30; 1995:36; 1998:41; 2004:52)
- Oceania
1. Australia (1983:11; 1984:16; 1987:21; 1990:27; 1993:32; 1998:42; 2001:48; 2004:53)
 2. Nuova Zelanda (1984:14; 1987:21; 1990:28; 1993:33; 1996:39; 1999:44; 2002:50)

Assemblee sovranazionali:

Parlamento Europeo (1984:13; 1987:19; 1988:21; 1989:23; 1994:34; 1999:43; 2004:52)

NOTE

Fonti generali:

Volumi: D. Caramani, *Elections in Western Europe since 1815*, Londra, Macmillan, 2000; le pubblicazioni annuali del Freedom House Survey Team, *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, NY, Freedom House, 1992, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005; R. Koole e P. Mair (a cura di), *Political Data Yearbook*, 1992 e ss; L. LeDuc, R. G. Niemi e P. Norris, *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Londra, Sage, 1996; Morlino L. e Uleri P. V., *Le elezioni nel mondo 1982-1989*, Firenze, Edizioni della Giunta regionale, 1990.

Riviste: *Comparative Political Studies*; *Comparative Politics*; *Electoral Studies*; *European Journal of Political Research*; *Keesing's Record of World Events*; *Parliamentary Affairs*; *West European Politics*.

Per i risultati elettorali vengono consultati i seguenti siti Internet: International Foundation for Election Systems <http://www.ifes.org/>; www.electionworld.org; http://psephos.adam-carr.net; www.psr.keele.ac.uk/election/; www.ipu.org/english/parlweb.htm, nonché, per l'Europa, la rassegna della Fondazione Robert Schuman, *L'Observatoire des élections en Europe*, sito della Fondazione Robert Schuman www.robert-schuman.org; per l'Europa dell'Est, il sito per le elezioni libere e la democrazia nei Balcani www.cesid.org; per l'Africa, l'osservatorio della democrazia in Africa www.democraf.com; per le Americhe la rassegna curata dalla Georgetown University: www.georgetown.edu/pdba/Elecdata. Inoltre, quando disponibili, vengono consultati i siti delle autorità elettorali di ciascun paese, oltre a quelli dei Ministeri incaricati di fornire i risultati ufficiali.

Due sono i criteri utilizzati in questa rubrica per stabilire se includere l'analisi delle elezioni in un dato paese o meno: la sussistenza di sufficienti condizioni di democraticità al momento della consultazione elettorale e le dimensioni del paese in questione. Rispetto al primo criterio si prende a riferimento l'indice di democraticità calcolato dalla *Freedom House Survey Team* (1992, 2000, 2001; www.freedomhouse.org) che suddivide tra paesi «liberi», «parzialmente liberi» e «non liberi», escludendo i paesi appartenenti alla categoria «non liberi» e valutando caso per caso quelli della categoria «parzialmente liberi». Riguardo al secondo criterio, considereremo quei paesi la cui popolazione supera i 250.000 abitanti.

Ci riserviamo, comunque, di includere, di volta in volta, paesi che per ragioni di particolare interesse ci sembrano degni di nota, benché uno, o entrambi i criteri non siano rispettati.

GENNAIO – GIUGNO 2005

Europa: **Bulgaria, Croazia, Danimarca, Moldavia, Portogallo, Regno Unito**

Africa: **Etiopia**

Americhe: **Suriname**

Asia: **Mongolia, Tailandia**

Europa

Bulgaria

Alle elezioni legislative tenutesi in maggio, i quasi sette milioni di elettori bulgari hanno confermato le tendenze che già avevano caratterizzato le elezioni amministrative di un anno e mezzo prima: la crescita del Partito Socialista Bulgaro, alla testa della Coalizione per la Bulgaria, e il crollo del Movimento Nazionale, partito dell'ex re e primo ministro uscente Simeone II di Sassonia-Coburgo.

In una consultazione che ha fatto registrare il più basso tasso di partecipazione elettorale dalla fine del regime comunista – soltanto il 55,8% degli elettori si è recato alle urne –, la Coalizione per la Bulgaria (KzB) guidata dal Partito Socialista Bulgaro (BSP) e dal suo leader Sergey Stanichev, ha ottenuto il 31% dei suffragi ed 82 seggi, contro il 17,1% e 48 seggi delle precedenti elezioni, tenutesi nel 2001 (si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 47). Vittoria dunque, anche se non eclatante, per gli ex-comunisti che già con Georgi Parvanov avevano conquistato la presidenza del paese pochi mesi dopo le legislative del 2001. Dopo quel successo, abbastanza inatteso (si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 48) e quello delle amministrative del 2003, ma soprattutto dopo i sondaggi pre-elettorali alla vigilia di queste ultime consultazioni, il mancato ottenimento della maggioranza assoluta dei seggi in parlamento è stato motivo di delusione. I sondaggi davano infatti la KzB intorno al 40% dei voti, mentre il definitivo 31% ha escluso ogni possibilità di un governo monocolore ed aperto la strada addirittura ad una grande coalizione con la seconda forza politica, lo sconfitto Movimento Nazionale dell'ex premier e sovrano Simeone II.

Quest'ultimo ha dimezzato i propri consensi, scendendo dal 42,7% al 19,9% dei voti e dai 120 seggi della legislatura precedente ai 53 di quella attuale. Il suo alleato nel governo uscente, il Movimento per i Diritti e la Libertà (DPS), forza politica rappresentante la minoranza turca che costituisce circa l'8% della popolazione bulgara, ha invece ottenuto un discreto successo, passando da 21 a 34 seggi e dal 7,5% al 12,8% dei suffragi. Il successo relativo del DPS ha fatto sì che, complessivamente, come si può vedere in TAB. 1, la compagine di governo uscente abbia ottenuto più seggi della KzB (87 contro 82), attenuando così la propria sconfitta e potendo così meglio difendere il proprio operato, volto essenzial-

mente a raggiungere la stabilità economica attraverso la crescita del PIL e gli investimenti esteri. Tuttavia, la povertà tuttora assai diffusa e il crescente divario tra gli strati ricchi minoritari e la maggior parte della popolazione a tenore di vita assai basso, hanno probabilmente contribuito a convogliare i consensi sul Partito Socialista che, pur avendo presente l'obiettivo dell'Unione Europea e le logiche di mercato, ha annunciato di voler attuare una politica di maggiore redistribuzione.

TAB. 1. – *Elezioni legislative in Bulgaria (25 giugno 2004). Assemblea Nazionale (Narodno Sabranie, organo monocamerale).*

Partito	N voti	% voti	N seggi
Coalizione per la Bulgaria (KzB)	1.129.196	31,0	82
Movimento Nazionale Simeone II (NDSV)	725.314	19,9	53
Movimento per i Diritti e la Libertà (DPS)	467.400	12,8	34
Coalizione Attacco	296.848	8,1	21
Forze Democratiche Unite (ODS)	280.323	7,7	20
Democratici per una Bulgaria Forte	234.788	6,4	17
Unione Popolare Bulgaria	189.268	5,2	13
Altri	325.040	8,9	--
<i>Totale</i>	<i>3.648.177</i>	<i>100,0</i>	<i>240</i>
Schede bianche e nulle	99.616		
Votanti	3.747.793	55,8	
Elettori	6.720.941		

Fonti: sito dell'International Foundation for Election System (IFES) www.ifes.org; www.electionworld.org. Elaborazione propria.

La vittoria della KzB, comunque, è stata certamente ridotta dal successo, tanto grande quanto inatteso, della formazione di estrema destra Attacco (Ataka), che ha ottenuto l'8,1% e 21 seggi. Quest'ultima, antieuropeista e xenofoba, è l'espressione politico-partitica delle tensioni etniche che in Bulgaria si erano sinora tenute a freno nonostante le ripetute crisi e guerre che hanno attraversato i Balcani dalla fine del comunismo.

Le altre forze di destra, decisamente più moderate, ottengono rispettivamente: il 7,7% le Forze Democratiche Unite (ODS), il 6,4% per una Bulgaria Forte guidata dall'ex premier Kostov e il 5,2% l'Unione Nazionale Bulgara capeggiata dal sindaco di Sofia.

Come si vede sempre in TAB. 1, le forze politiche entrate in parlamento sono sette, nonostante la soglia di sbarramento al 4%. La stabilità politica diventa allora un fattore cruciale, considerato anche che il governo formatosi a seguito di queste elezioni sarà quello che dovrà portare la Bulgaria nell'Unione Europea nel 2007, tema che peraltro è stato centrale durante tutta la campagna elettorale.

Croazia

I due turni delle quarte elezioni presidenziali croate dopo l'indipendenza si sono svolti, rispettivamente, il 2 ed il 16 gennaio. I risultati hanno riconfermato alla maggiore carica dello stato il presidente uscente Stjepan Mesic per un secondo mandato quinquennale. Risultato abbastanza scontato, vista la grande popolarità di cui godeva il presidente in tutto il paese, e addirittura inferiore alle aspettative, dato che i sondaggi facevano ritenere superfluo il secondo turno. Figura di primo piano nella politica croata fin dagli anni Sessanta, Mesic si è sempre distinto per i suoi gravi dissensi con il suo predecessore, il fondatore della Comunità Croata Democratica (HDZ) e autoritario presidente della Croazia durante tutti gli anni Novanta, Franjo Tudjiman. Dopo essersi ritirato dalla politica a seguito dei dissensi con Tudjiman e dopo essere uscito dall'HDZ nel '94, Mesic si è candidato alle elezioni presidenziali del 2000 riuscendo a vincerle proponendosi come figura alternativa e dallo stile completamente diverso da quello del suo predecessore. La sua ricandidatura era dunque scontata così come la sua vittoria, anche se si sono dovuti svolgere, appunto, due turni perché si concretizzasse.

Come si vede in TAB. 2, al primo turno si sono presentati ben 13 candidati, dei quali però soltanto altri due, oltre a Mesic, avevano reali possibilità di aggiudicarsi le elezioni: la sfidante diretta, Jadranka Kosor, esponente di spicco del partito al governo (HDZ) e vice primo ministro, e Boris Miksic, candidato indipendente e uomo d'affari assai noto nel paese.

I risultati del primo turno hanno visto Mesic sfiorare la maggioranza assoluta con il 49,4%, distanziando i suoi avversari di poco meno di 30 punti percentuali. Kosor ha ottenuto il 20,5%, mentre Miksic il 17,9%. Quest'ultimo ha avvicinato molto, ed in modo inaspettato, il risultato della vice primo ministro e del fida del premier Sanader, l'unica, a detta degli osservatori, che avrebbe potuto realmente insidiare Mesic nella corsa alla presidenza.

Il secondo turno, svoltosi a due settimane di distanza, ha confermato l'esito scontato della rielezione di Mesic, anche se Kosor è riuscita, con il suo 34,1%, a mantenere la percentuale di voti ottenuta dal suo partito alle ultime politiche del 2003 (33,9%, si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 51), il che rivela una certa compattezza del proprio elettorato, le cui sacche più ampie sono quelle della popolazione rurale, femminile, nazionalista, anziana. Queste elezioni presidenziali hanno visto un tasso di partecipazione piuttosto basso (51%), circa 13 punti percentuali meno delle consultazioni di cinque anni prima.

TAB. 2. – Elezioni presidenziali in Croazia (2 e 16 gennaio 2005).

Candidati	Partito	1° turno		2° turno	
		N voti	% voti	N voti	% voti
Stjepan Mesic	Partito Socialdemocratico di Croazia (SDP)	1.089.398	49,4	1.454.451	65,9
Jadranka Kosor	Comunità Croata Democratica (HDZ)	452.218	20,5	751.692	34,1
Boris Miksic	Indipendente	396.093	17,9		
Durda Adlesic	Partito Social Liberale Croato (HSLs)	59.795	2,7		
Slaven Letica	Partito Croato di Destra (HSP)	57.748	2,6		
Ljubo Cesic	Indipendente	41.216	1,9		
Ivic Pasalic	Blocco Croato (HB) / Movimento per una Croazia Moderna (PZMH)	40.637	1,8		
Anto Kovacevic	Unione Democratica Cristiana Croata (HKDU)	19.145	0,9		
Miroslav Blazevic	Partito dei Veterani (SHB)	17.847	0,8		
Miroslav Rajh	Partito Croato della Gioventù (HSM)	14.766	0,7		
Doris Kosta	Indipendente	8.271	0,4		
Mladen Keser	Indipendente	7.056	0,3		
Tomislav Petrak	Partito dei Contadini Croati (HPS)	2.614	0,1		
<i>Totale</i>		<i>2.206.804</i>	<i>100,0</i>	<i>2.206.143</i>	<i>100,0</i>
Schede bianche e nulle		20.269		35.617	
Votanti		2.227.073	50,6	2.241.760	51,0
Elettori		4.403.933		4.392.220	

Fonti: sito dell'International Foundation for Election System (IFES) www.ifes.org; www.electionworld.org. Elaborazione propria.

Danimarca

Le elezioni anticipate per il *Folketing*, il parlamento monocamerale danese, hanno portato alla riconferma del partito al governo, il Partito Liberale (V) e del suo premier, Anders Fogh Rasmussen. Nonostante siano stati i sondaggi favorevoli per sé ed il suo partito a spingere il premier ad indire elezioni già nel febbraio – invece che a novembre – i risultati non sono stati così eclatanti. I Liberali perdono comunque un paio di punti percentuali, passando dal 31,3% delle elezioni del 2001 al 29% e da 56 a 52 seggi.

Se le elezioni precedenti, tenutesi appunto nel 2001 (si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 48), si erano caratterizzate per essere le prime elezioni dell'alternanza in Danimarca dopo più di settant'anni di dominio socialdemocratico, queste del 2005 sono invece state elezioni all'insegna della continuità, anche dei temi in discussione. Come nelle consultazioni precedenti anche questa volta le issues

centrali della campagna elettorale sono state le norme restrittive in tema d'immigrazione ed il contenimento della pressione fiscale, argomento volutamente tenuto collegato al primo. Nonostante la flessione elettorale, infatti, Rasmussen, confermato primo ministro, ha espresso soddisfazione per il bilancio di questa prima legislatura al governo ed ha anche confermato l'intenzione di proseguire l'alleanza con il Partito Popolare Conservatore (KF). Altro elemento di continuità con il mandato precedente è stato anche la scelta di non far entrare formalmente nell'esecutivo il Partito Popolare Danese (DF) ma di averne un appoggio esterno. Il DF però, partito di destra xenofobo guidato da Pia Kjaersgaard, continua ad essere determinante per la maggioranza parlamentare e a mantenere molto alti i propri potenziali di ricatto e di coalizione.

Come si vede in TAB. 3, infatti, il DF è la terza forza politica del paese, superando il KF di tre punti percentuali. Entrambi questi partiti sono leggermente avanzati rispetto alle elezioni precedenti passando, rispettivamente, dal 12% al 13,2% il DF e dal 9,1% al 10,3% il KF.

TAB. 3. – *Elezioni legislative in Danimarca (8 febbraio 2005). Parlamento (Folketing, monocamerale).*

Partito	N voti	% voti	N seggi
Partito Liberale (V)	974.636	29,0	52
Partito Social Democratico (SD)	867.349	25,8	47
Partito Popolare Danese (DF)	444.497	13,2	24
Partito Popolare Conservatore (KF)	344.886	10,3	18
Partito Social Liberale Danese (RV)	308.212	9,2	17
Partito Popolare Socialista (SF)	201.047	6,0	11
Lista Unità (EL) ¹	114.123	3,4	6
Centro Democratico (CD)	2	1,0	--
Cristiano Democratici (KrF)	2	1,7	--
Altri	102.462 ²	0,4 ²	
Partito Popolare ³	--	--	1
Partito Repubblicano ³	--	--	1
Siumut ³	--	--	1
Comunità eschimese ³	--	--	1
<i>Totale</i>	<i>3.357.212</i>	<i>100,0</i>	<i>179</i>
Schede bianche e nulle	27.348		
Votanti	3.384.560	84,5	
Elettori	4.003.616		

¹ La Lista Unità, detta anche Alleanza Rosso-Verde, è formata dai Socialisti di Sinistra, dal Partito Comunista di Danimarca e dal Partito Socialista dei Lavoratori.

² Dalle fonti consultate non è possibile risalire al dettaglio dei voti e delle percentuali per ciascun partito. I dati sono dunque forniti in modo aggregato.

³ Il Partito Popolare ed il Partito Repubblicano sono espressione delle minoranze delle isole Faroe, a cui vengono riservati due seggi. Altrettanti sono invece riservati al Siumut e alla Comunità eschimese che rappresentano le minoranze eschimesi della Groenlandia.

Fonti: sito dell'International Foundation for Election System (IFES) www.ifes.org; www.electionworld.org; <http://psephos.adam-carr.net>. Elaborazione propria.

Il vero sconfitta di queste elezioni, è stato il Partito Social Democratico (SD) che, oltre a non essere riuscito a ritornare al governo, ha continuato a perdere consensi: dal 29,1% e 52 seggi del 2001 è infatti sceso al 25,8% e 47 seggi. La campagna elettorale, centrata sul tema della partecipazione della Danimarca alla guerra in Irak, a cui la maggioranza della popolazione è contraria, non ha tuttavia mobilitato l'elettorato nella misura sperata. Il leader social democratico, Mogens Lyketoft, ex ministro degli Esteri e delle Finanze, ha dichiarato che gli elettori danesi hanno votato più in base a giudizi sulla situazione economica, l'occupazione, l'immigrazione e la sicurezza – sui quali l'SD non ha saputo distinguersi dalle altre forze politiche –, che sui temi di politica estera sottolineati dai socialdemocratici, ed ha annunciato di volersi ritirare dalla guida del partito.

Rispetto alle altre forze politiche in lizza, si rileva una sostanziale stabilità del Partito Popolare Socialista (SF), che continua ad attestarsi intorno al 6%, al contrario sia del Partito Social Liberale Danese (RV) che cresce invece di ben quattro punti percentuali e 7 seggi, grazie soprattutto alla carismatica leader molto amata tra le giovani generazioni, sia dell'Alleanza Rosso-verde, anch'essa in leggero aumento (1% e 2 seggi in più).

Moldavia

Paese tra gli ex satelliti dell'Unione sovietica ed attualmente tra i più poveri stati europei, la Moldavia ha rinnovato i membri del parlamento il 6 marzo. Il *Parlamentul*, organo monocamerale composto da 101 membri eletti con sistema proporzionale per quattro anni deve, secondo la riforma costituzionale del 2000, eleggere il presidente della repubblica entro 45 giorni dal suo rinnovo. Solitamente, il presidente eletto è il leader del partito che vince le elezioni. Così è stato per le elezioni del 2001 e così è stato anche in queste ultime, dove in entrambe è risultato vincitore il Partito Comunista della Repubblica di Moldavia (PCRM) ed eletto a capo dello stato Vladimir Voronin, suo leader.

Il PCRM, ultimo partito comunista ancora al potere negli stati dell'ex Unione Sovietica, ha conquistato il 46% dei voti e 56 seggi, circa 8 punti percentuali e 15 seggi in meno rispetto alle elezioni del 2001 (si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 47), pur restando la prima forza politica del paese.

L'offerta politica era piuttosto ampia, essendosi presentati alla competizione elettorale ben nove partiti, due coalizioni e 12 candidati indipendenti. Soltanto tre forze politiche hanno però avuto accesso alla ripartizione dei seggi ossia, come si vede in TAB. 4, il PCRM, la coalizione Blocco Democratico di Moldavia (BMD) ed il Partito Popolare Cristiano Democratico (PPCD), rispettivamente con 56, 35 e 10 seggi.

La legge elettorale moldava prevede infatti una soglia di sbarramento al 6% per i partiti, del 9% per coalizioni di due partiti e del 12% per coalizioni di tre

partiti e, come risulta evidente dalla tabella e come era stato peraltro pronosticato dai sondaggi, soltanto le tre maggiori forze politiche del paese sono riuscite a superare tali soglie.

TAB. 4. – *Elezioni legislative in Moldavia (6 marzo 2005). Parlamento (Parlamentul, monocamerale).*

Partito	N voti	% voti	N seggi
Partito Comunista della Repubblica di Moldavia (PCRM)	716.336	46,0	56
Blocco Democratico di Moldavia (BMD)	444.377	28,5	35
<i>Alleanza Nostra Moldavia (AMN)</i>			22
<i>Partito Democratico di Moldavia (PDM)</i>			9
<i>Partito Social Liberale (PSL)</i>			4
Partito Popolare Cristiano Democratico (PPCD)	141.341	9,1	10
Blocco Elettorale Madrepatria (PR)	77.490	5,0	--
Partito Socialista di Moldavia (PSM)			--
<i>Partito dei Socialisti della Repubblica di Moldavia (PSRM)</i>			--
<i>Partito Socialdemocratico di Moldavia (PSDM)</i>	45.551	2,9	--
Movimento Socio-Politico Repubblicano “Ravnopravie”	44.129	2,8	--
Partito della Giustizia Socio-economica di Moldavia (PDSEM)	25.870	1,7	--
Partito dei Contadini Cristiano-Democratici di Moldavia (PTCDM)	21.365	1,4	--
Unione Laburista “Patria” (Rodina -LUPR)	14.399	0,9	--
Unione Centrista di Moldavia (CUM)	11.702	0,6	--
Altri ¹	15.268	1,1	--
<i>Totale</i>	<i>1.557.828</i>	<i>100,0</i>	<i>101</i>
Schede bianche e nulle	18.251		
Votanti	1.576.079	64,8	
Elettori	2.430.537		

¹ Le forze politiche in lizza in queste consultazioni sono state 28. Sotto la voce Altri sono stati qui aggregati i voti dei candidati indipendenti e delle forze politiche sotto i 4.000 voti.

Fonti: sito dell’International Foundation for Election System (IFES) www.ifes.org; www.electionworld.org; www.elections2005.md. Elaborazione propria.

Se il PCRM ha subito un declino pur rimanendo al potere, i partiti di opposizione non hanno raccolto i risultati sperati. Sia il PPCD che la coalizione BMD non sono infatti riusciti a concretizzare nei voti una campagna elettorale all’insegna di un’apertura all’UE e di una vicinanza con le “rivoluzioni” filooccidentali degli altri paesi ex sovietici come la Georgia e l’Ucraina. Nelle ultime settimane di campagna elettorale, infatti, il presidente Voronin ha inaspettatamente cambiato

rotta nei confronti della sua politica verso la Russia e, al contempo, verso l'UE e l'occidente. Da una posizione nettamente filo-russa Voronin si è fatto inaspettatamente promotore delle istanze delle opposizioni su questo tema, riuscendo così a risicarne una parte dell'elettorato ma, allo stesso tempo, perdendone una parte che si è probabilmente orientata verso liste minori. Le relazioni tra Moldavia e Russia sono infatti ancora molto strette, anche a causa della questione tuttora irrisolta della Transnistria, zona moldava sotto influenza russa dichiaratasi indipendente ma non ancora riconosciuta da nessun paese.

La situazione resta dunque piuttosto incerta anche dopo le elezioni del 6 marzo proprio per le non chiare posizioni di tutte le forze politiche nei confronti sia dell'Europa che della Russia, oltre che per le difficili condizioni economiche in cui versa la stragrande maggioranza della popolazione, dispersa nelle campagne e con tassi di emigrazione tuttora elevatissimi.

Portogallo

Cinque mesi dopo che il primo ministro conservatore, il socialdemocratico Manuel Barroso, aveva rassegnato le dimissioni per assumere la sua nuova carica di presidente della Commissione Europea, il presidente della repubblica portoghese Sampaio ha indetto elezioni anticipate per il rinnovo dell'Assemblea della repubblica, il parlamento monocamerale portoghese. Dopo la staffetta tra Barroso e Santana Lopes alla guida del governo di coalizione formato dal Partito Social Democratico (PSD) e dal Partito Popolare (PP), infatti, il Portogallo ha attraversato alcuni mesi di profonda crisi ed instabilità al punto che il capo dello stato si è deciso a sciogliere l'Assemblea della repubblica con oltre un anno di anticipo e a fissare le elezioni per il febbraio 2005. La guida dell'esecutivo di Santana Lopes, ex sindaco di Lisbona, se doveva dare continuità all'operato del governo socialdemocratico, ha invece prodotto una serie di rotture con la linea di Barroso, soprattutto in campo economico e fiscale, allentando i freni che il precedente premier aveva imposto e creando così del malcontento in molti settori dell'economia, alcune dimissioni nell'esecutivo e prese di distanza da parte di alcuni esponenti politici dello stesso PSD.

Come si vede dalla TAB. 5, e come peraltro i sondaggi facevano supporre, le elezioni sono state vinte con ampio margine dall'opposizione socialista. Il Partito Socialista (PS) ha infatti ottenuto il 46,4% dei voti e 121 seggi, contro il partito di governo uscente, il Partito Social Democratico (PSD) ed il suo alleato il Partito Popolare (PP) che hanno raccolto, rispettivamente, il 29,6% dei consensi e 75 seggi ed il 7,5% e 12 seggi.

Entrambi questi partiti hanno subito un notevole calo rispetto alle elezioni precedenti, quando avevano invece raggiunto risultati inaspettati e dato luogo all'alternanza conservatrice (si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 49). Tra i due, il più penalizzato è stato certamente il Partito Socialde-

mocratico che perde 30 seggi e 10 punti percentuali, il suo peggior risultato dagli anni Ottanta ad oggi, e subisce il distacco elettorale più ampio mai avutosi tra i primi due partiti del paese. Il PP, con un calo di 1,3 punti percentuali e 2 seggi, ha ricevuto a sua volta una grave sconfitta, almeno a detta del suo leader, Paulo Portas, che ha dichiarato di aver fallito tutti e quattro i suoi obiettivi per queste elezioni (ottenere almeno il 10%, impedire al PS di avere la maggioranza assoluta in aula, essere determinante per formare un nuovo governo di centrodestra e restare il terzo partito del paese) e dunque di volersi dimettere.

TAB. 5. – *Elezioni legislative in Portogallo (20 febbraio 2005). Assemblea della Repubblica (Assembleia da República).*

Partito	N voti	% voti	N seggi
Partito Socialista (PS)	2.588.312	46,4	121
Partito Social Democratico (PSD)	1.653.261	29,6	75
Coalizione Democratica Unitaria (CDU)	433.243	7,8	14
<i>Partito Comunista Portoghese (PCP)</i>			12
<i>Verdi (OV)</i>			2
Partito Popolare (PP)	416.415	7,5	12
Blocco di Sinistra (BE)	364.909	6,5	8
Altri	122.127	2,2	--
<i>Totale</i>	<i>5.578.267</i>	<i>100,0</i>	<i>230</i>
Schede bianche e nulle	169.052		
Votanti	5.747.608	64,3%	
Elettori	8.944.508		

Fonti: sito dell'International Foundation for Election System (IFES) www.ifes.org; www.electionworld.org; <http://psephos.adam-carr.net>; sito della Commissione nazionale portoghese per le elezioni www.cne.pt. Elaborazione propria.

Da parte sua il Partito Socialista, guidato da José Socrates, divenuto nuovo primo ministro, ha incrementato i suoi consensi di 8,6 punti percentuali e di 25 seggi la sua rappresentanza parlamentare, conquistando inoltre la maggioranza assoluta in aula (121 seggi su 230), prima forza politica ad ottenere questo risultato negli ultimi dieci anni della storia elettorale del Portogallo, dopo che il leader socialdemocratico Cavaco Silva vi era riuscito per due volte consecutive a cavallo degli anni Ottanta e Ottanta. Non solo. Considerando tutte le forze politiche di sinistra nel loro complesso – PS ma anche il Blocco di Sinistra (BE) e la Coalizione Democratica Unitaria (CDU) – esse superano il 60% dei consensi, anche questo risultato mai ottenuto prima dalla sinistra portoghese. Anche la CDU ed il BE, infatti, hanno notevolmente incrementato i loro consensi. La prima è cresciuta di quasi un punto percentuale ed ha ottenuto due seggi in più, mentre il BE

ha fatto registrare un vero e proprio picco di consensi passando dal 2,8% del 2002 al 6,5% e rafforzando di ben 5 seggi la sua rappresentanza parlamentare (da 3 a 8).

Oltre che sui temi dell'economia e sulle critiche all'operato del governo Lopes, la campagna elettorale si è focalizzata su alcuni temi di carattere prettamente interno come l'aborto ed i matrimoni omosessuali, nonché sullo "choc tecnologico" che il nuovo premier, abbastanza giovane e sconosciuto alla maggioranza dei portoghesi nonostante i suoi incarichi di ministro nel governo Guterres tra il 1995 ed il 2001, ha promesso di voler dare al paese per rimmetterlo in competizione con l'Europa riguardo a ricerca, tecnologie e formazione.

Regno Unito

Le elezioni del 5 maggio hanno segnato un momento importante nella storia elettorale e politica del Regno Unito. Dopo Margaret Thatcher, la Lady di ferro conservatrice, il laburista Tony Blair è stato l'unico premier nella storia inglese che è riuscito a vincere le elezioni per tre volte consecutive.

Il Labour Party, denominato con Blair New Labour, pur diminuendo di 5,5 punti percentuali i consensi rispetto alle elezioni del 2001, ha ottenuto il 35,2% dei voti e la maggioranza assoluta dei seggi in parlamento (356 su 646), come si vede in TAB. 6. La vittoria, pur storica, resta dunque abbastanza risicata e questo terzo governo laburista si distingue anche per essere il meno votato in tutte le elezioni britanniche.

La terza vittoria laburista alle elezioni era stata già annunciata dai sondaggi che davano il partito del premier di nuovo vincitore alle spese di un partito conservatore fiaccato e, soprattutto, ancora privo di una leadership chiara e autorevole. La riconferma di Blair è dunque dovuta più ad una mancanza di alternativa che ad un reale consenso per il premier ed il suo partito. Tre sono gli elementi da considerare a questo proposito: la debolezza dei conservatori, pur in ripresa; la costante penalizzazione dei Liberal Democratici nonostante il loro notevole risultato anche in queste consultazioni; i dissensi nei confronti di Blair e delle sue scelte di politica estera sul tema della guerra in Irak e dell'asse anglo-americano.

La guida di Michael Howard ha consentito ai conservatori di riprendersi appena dalla *débaclé* del 2001 quando ottennero soltanto il 31,7% dei voti e 166 seggi, risultato che portò alle dimissioni del leader conservatore di allora, William Hague (si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 47). In quest'occasione, pur rafforzando di ben 33 seggi la loro compagine parlamentare, hanno incrementato molto poco la loro quota di voti (32,3%), non riuscendo a risalire la china dei risultati elettorali – questi del 2005 restano i secondi peggiori di sempre dopo quelli del 2001 – e restando di fatto in una situazione di stallo, senza riuscire a convincere l'elettorato di essere di nuovo un'alternativa credibile.

TAB. 6. – Elezioni legislative nel Regno Unito (5 maggio 2005). Camera dei Comuni (House of Commons).

Partito	N voti	% voti	N seggi
Partito Laburista	9.556.183	35,2	356
Partito Conservatore	8.772.598	32,3	197
Liberal Democratici	5.982.045	22,1	62
Partito dell'Indipendenza del Regno Unito (UKYP)	618.898	2,3	--
Partito Nazionale Scozzese (SNP)	412.267	1,5	6
Verdi	1	1,0	--
Partito Democratico Unionista (DUP)	241.856	0,9	9
Partito Nazionale Britannico (BNP)	1	0,7	--
Plaid Cymru (PC)	174.838	0,6	3
Sinn Fein	174.530	0,6	5
Partito Unionista dell'Ulster (UUP)	127.314	0,5	1
Partito Social Democratico e Laburista (SDLP)	125.626	0,5	3
Coalizione Rispetto	68.065	0,3	1
Partito Socialista Scozzese (SSP)	859.368 ¹	0,2	--
Indipendenti Ospedali e Salute	18.739	0,1	1
Indipendente Peter Law	1	0,1	1
Altri ¹	1	1,1	--
Vacanti ²		--	1
<i>Totale</i>	<i>27.132.327</i>	<i>100,0</i>	<i>646</i>
Votanti		61,3	
Elettori	44.180.243		

¹ Nelle fonti consultate il dato è fornito in modo aggregato sotto la voce Altri.

² Il seggio vacante è quello del collegio Staffordshire Sud in cui il candidato liberaldemocratico è deceduto. Il seggio sarà attribuito successivamente attraverso elezioni suppletive.

Fonti: sito dell'International Foundation for Election System (IFES) www.ifes.org; www.electionworld.org; http://en.wikipedia.org/wiki/Results_of_the_United_Kingdom_general_election%2C_2005#Overall_results; <http://psephos.adam-carr.net>. Elaborazione propria.

L'altro partito fondamentale nel sistema politico britannico, il Liberale, ha invece ottenuto un grande risultato in termini di voti, traendo vantaggio dalla flessione laburista, ma ha subito la solita enorme penalizzazione in termini di seggi. Con il 22,1% dei consensi i Liberali hanno conquistato soltanto 62 seggi, appena undici in più a fronte del +4% dei voti e, soprattutto, a fronte di circa 60 seggi perduti dal partito di Blair dai quali i Liberali speravano di beneficiare. Il Partito Liberale dunque, presentatosi con un programma diverso, con posizioni chiare su molte *issues* interne ed internazionali e con la forte leadership di Charles Kennedy, costituiva l'unica reale alternativa ai laburisti nel panorama britannico, ma è stato ancora una volta penalizzato dal *majority system* che prevede che "il primo pigli

tutto” e che non concede spazi a forze politiche terze che non siano fortemente radicate in enclavi territoriali ben definite.

Infine, altro elemento che fa interpretare la vittoria di Blair come una mancanza di reali competitori, è la considerazione del clima d’opinione nel Regno Unito nell’ultimo anno e la forte opposizione che le scelte di politica estera del premier hanno suscitato nella popolazione ed anche in una parte della maggioranza parlamentare. Il consenso verso il Labour, e soprattutto verso il suo premier, non erano affatto alti prima delle elezioni e da lungo tempo prima di queste. Alla luce dei risultati elettorali, è dunque prevedibile che sorgano dissensi all’interno del parlamento, anche in considerazione del fatto che almeno una cinquantina di parlamentari laburisti vota tradizionalmente contro il premier. In questa legislatura però, i margini in termini di seggi non sono molto alti (solo 33 seggi oltre la maggioranza assoluta) e una maggiore negoziazione sarà dunque indispensabile al governo per non finire in minoranza.

Ritornando brevemente sul sistema elettorale e sui risultati delle forze minori, come si vede sempre in TAB. 6, oltre ai tre maggiori partiti, le altre forze politiche hanno raggranellato soltanto alcuni seggi. I partiti nazionalisti, radicati in alcune zone ben definite del paese (Galles, Scozia, Irlanda del Nord), sono riusciti a conquistare un certo numero di seggi: il Partito Nazionale Scozzese (SNP) ha ottenuto 6 seggi con l’1,5% dei voti, il partito gallese Plaid Cymru (PC) e l’irlandese cattolico Sinn Fein hanno guadagnato entrambi lo 0,6% dei voti e, rispettivamente 3 e 5 seggi, miglior risultato di un partito cattolico nei collegi dell’Irlanda del Nord. L’anticattolico Partito Democratico Unionista (DUP) dell’Ulster, invece, ha ottenuto un enorme successo, vincendo un seggio in ben 9 collegi. Gli altri seggi rimanenti sono stati vinti sporadicamente da indipendenti o liste civiche.

Infine, da notare che, per la prima volta, il numero dei seggi alla Camera dei comuni è sceso da 659 a 646 a causa della riduzione dei collegi scozzesi (-13) dopo la devoluzione concessa a questa regione del Regno Unito nel ’99.

Africa

Etiopia

Il parlamento etiope è composto da due camere, la Camera delle federazioni, formata da 117 membri eletti dai consigli regionali, e la Camera dei rappresentanti del popolo, formata da 546 membri eletti per cinque anni con sistema maggioritario uninominale. Le consultazioni del 15 maggio erano per il rinnovo di quest’ultima ed hanno visto il prevalere della maggiore forza politica del paese, il Fronte Democratico Rivoluzionario Popolare Etiope (EPRDF), già al potere nella precedente legislatura. Come si vede in TAB. 7, l’EPRDF ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi in parlamento (ben 327 dei 546 in ballo) ed il 59% dei voti, mentre i suoi alleati altri 22 seggi, assicurando così al partito del premier

Zenawi una maggioranza ancora più ampia. La più importante forza di opposizione, la Coalizione per l'Unità e la Democrazia, ha ottenuto il 20% dei consensi e 109 seggi.

TAB. 7. – *Elezioni legislative in Etiopia (15 maggio 2005). Camera dei deputati (House of Representatives).*

Partito	N seggi
Fronte Democratico Rivoluzionario Popolare Etiope (EPRDF)	327
Coalizione per l'Unità e la Democrazia (CUD)	109
Forze Democratiche Unite Etiopi (UEDF)	52
Partito Democratico Popolare Somalo (SPDP)	24
Movimento Democratico Federalista di Oromo (OFDM)	11
Fronte dell'Unità Democratica Popolare (PDUF)	8
Partito Democratico Nazionale di Afar (ANDP)	8
Movimento Democratico Popolare Gambella (GPDM)	3
Organizzazione di Unità Democratica Popolare (PDUO)	1
Lega Nazionale Pareri (HNL)	1
Organizzazione Democratica Nazionale Argoba (ANDO)	1
Indipendenti	1
<i>Totale</i>	<i>546</i>
Elettori	25.605.851

Fonti: sito ufficiale della NEBE (National Electoral Board of Ethiopia) www.electionsethiopia.org/Election%20Results.html; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) www.ifes.org; www.electionworld.org. Elaborazione propria.

I risultati definitivi delle elezioni, comunque, non sono stati privi di contestazioni. Dopo il primo spoglio delle schede, in ben 31 circoscrizioni sono state riscontrate delle irregolarità e le elezioni sono state ripetute ma sono state defezionate quasi in blocco dalle forze di opposizione che hanno contestato la regolarità dell'intero appuntamento elettorale. Le defezioni dell'opposizione hanno però ulteriormente favorito il partito al governo che ha incrementato il proprio margine di vantaggio in termini di voti e, soprattutto, di seggi. Gli osservatori internazionali, in gran numero provenienti dall'UE, hanno presentato rapporti in contrasto con quelli della NEBE, la commissione elettorale nazionale che ha sempre sostenuto la regolarità delle elezioni.

Americhe

Suriname

Il 25 maggio gli elettori del Suriname, ex colonia olandese al bordo settentrionale dell'America latina, si sono recati alle urne per rinnovare i 51 seggi del loro parlamento unicamerale, l'Assemblea Nazionale. L'offerta politica è stata piuttosto ampia, considerato che, per una popolazione di circa mezzo milione di abitanti, si sono presentate alla competizione elettorale ben 10 forze politiche, la maggior parte delle quali a loro volta coalizioni di più partiti.

I risultati più importanti di queste elezioni sono stati: la perdita di 10 seggi da parte del partito al governo, il Nuovo Fronte (NF), il raddoppio dei seggi da parte del Partito Democratico Nazionale (NDF) ed il sorprendente esordio della coalizione A-Com.

L'NF, pur confermandosi primo partito del paese, non riesce ad ottenere la maggioranza assoluta in parlamento (23 seggi sui 26 necessari) e quindi a formare un governo monocolore. Un governo di coalizione diventa dunque inevitabile, così come inevitabile è l'elezione del presidente della repubblica in seduta comune del parlamento con i rappresentanti dei distretti e dei consigli regionali. Una maggioranza qualificata di due terzi è infatti necessaria perché il partito vincitore delle elezioni possa nominare da solo il capo dello stato, maggioranza che il Nuovo Fronte è lontana dal detenere. Il calo del NF, partito del presidente in carica Ronald Venetiaan, è probabilmente dovuto all'insoddisfazione dell'elettorato rispetto alla linea di politica economica adottata dal governo, volta ad ottenere la stabilità attraverso consistenti tagli alle spese.

La seconda forza politica del Suriname, invece, come si vede in TAB. 8, è divenuta l'NDP, partito dell'ex dittatore Bouterse al potere negli anni Ottanta, che è passata dai 7 seggi della precedente legislatura agli attuali 15 e al 23% dei consensi. Nonostante i precedenti del regime e nonostante le remore dei principali sostenitori stranieri del Suriname – USA e Olanda – nei confronti di Bouterse, l'NDP è riuscito a raccogliere consensi soprattutto tra la popolazione giovane, probabilmente attratta anche dall'immagine autoritaria del leader del partito.

Quest'ultimo, peraltro, è stato ferocemente avversato da alcuni degli esponenti di quella che è stata la sorpresa di queste consultazioni, ossia la coalizione A-Com, che si presentava per la prima volta alle elezioni e ha ottenuto il 7,5% dei voti e 4 seggi. La A-Com è infatti formata da alcuni partiti portavoce dei Maroons, tribù di ex schiavi e avversari del regime di Bouterse.

Altri due partiti, infine, hanno ottenuto dei seggi in parlamento, ossia l'Alleanza Popolare per il Progresso (VVP) che ne ha conquistati 6 con il 14,3% e la coalizione A-1 che, con il 6,1% dei voti, ne ha ottenuti 3.

TAB. 8. – *Elezioni legislative in Suriname (25 maggio 2005). Assemblea Nazionale (Nationale Assemblée, organo monocamerale).*

Partito	N voti	% voti	N seggi
Nuovo Fronte per la Democrazia e lo Sviluppo (NF)	86.690	40,8	23
Partito Democratico Nazionale (NDP)	48.879	23,0	15
Alleanza Popolare per il Progresso (VVV)	30.352	14,3	6
A-Com	15.867	7,5	4
A-1	12.901	6,1	3
Unione dei Surinamesi Progressisti (UPS) / Partito per la Democrazia e lo Sviluppo attraverso l'Unità (DOE)	10.293	4,8	--
Unione Lavoratori e Contadini Progressisti (PALU)	3.460	1,6	--
Nuovo Suriname (NS)	3.460	1,6	--
PPP	370	0,2	--
Unione Nazionale (NU)	272	0,1	--
<i>Totale</i>	<i>212.544</i>	<i>100,0</i>	<i>51</i>
Schede bianche e nulle	9.139		
Votanti	221.683		

Fonti: www.georgetown.edu/pdba/Elecdata; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) www.ifes.org; www.electionworld.org. Elaborazione propria.

Asia

Mongolia

Il 22 maggio poco più di un milione di elettori di questo enorme paese asiatico (1,5 milioni di km quadrati per un popolazione di circa 2,7 milioni di persone) è stato chiamato alle urne per eleggere il nuovo presidente della repubblica. La Mongolia, in quanto repubblica parlamentare, prevede che, nonostante la sua elezione diretta, il capo dello stato svolga un ruolo formale e rappresentativo e che il potere esecutivo risieda nelle mani del primo ministro. Tuttavia, dopo le ultime elezioni legislative tenutesi nel 2004 e l'inaspettata quanto rilevante crescita del partito di opposizione, il partito Democratico (DU) (si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 52), il presidente della repubblica ha di fatto acquisito un ruolo più marcato nella guida del paese. Questo perché il maggior partito del paese, il Partito Popolare Rivoluzionario di Mongolia (MPRP), di orientamento comunista, avendo perso nel 2004 la maggioranza assoluta di cui aveva goduto sino allora ed essendo stato costretto a formare un governo di grande coalizione con il Partito della Madrepatria (EON) che ha espresso anche il nuovo premier, aveva di fatto lasciato più margini al potere di mediazione e di controllo del presidente della repubblica.

In questa situazione, l'ex primo ministro dal 2000 al 2004, Nambariin Enkhbayar, esponente dell'MPRP, è stato designato come candidato alla presidenza dal suo partito ed ha vinto nettamente la competizione elettorale già al primo turno con una percentuale di voti, come si vede in TAB. 9, pari al 54,2%. Enkhbayar succede così alla più alta carica dello stato a Natsagiin Bagabandi, anch'egli esponente dell'MPRP ed in carica da due mandati quadriennali.

TAB. 9. – *Elezioni presidenziali in Mongolia (22 maggio 2005).*

Candidati	Partito	N voti	% voti
Nambariin Enkhbayar	Partito Popolare Rivoluzionario di Mongolia (MPRP)	495.730	54,2
Mendsayhany Enkhsaikhan	Partito Democratico Mongolo (DU)	184.743	20,2
Bazarsad Jargalsaikhan	Partito Repubblicano (BNN)	129.147	14,1
Badarci Erdenebat	Partito della Madrepatria (EON)	105.171	11,5
<i>Totale</i>		<i>914.791</i>	<i>100,0</i>
Schede bianche e nulle		12.614	
Votanti		927.405	74,9
Elettori		1.238.177	

Fonti: sito dell'International Foundation for Election System (IFES) www.ifes.org; www.electionworld.org; <http://psephos.adam-carr.net>. Elaborazione propria.

Gli altri candidati si sono spartiti il restante 50% dei voti. Mendsayhany Enkhsaikhan, esponente del Partito Democratico Mongolo (DU), maggior avversario del favorito ed anch'egli ex primo ministro tra il '96 ed il '98, ha raggiunto il 20,2%, percentuale comunque non in grado di impensierire Enkhbayar. Gli altri due sfidanti, candidati del Partito Repubblicano e del Partito della Madrepatria, non hanno superato il 15% dei consensi, come si vede in TAB. 9.

Le elezioni si sono svolte senza particolari tensioni nonostante le proteste nella capitale a pochi giorni dalla consultazione. Tutti i partiti, il nuovo presidente e il suo maggior sfidante si sono dichiarati, appena proclamati i risultati ufficiali, pronti a collaborare per condurre il paese sulla strada dell'ancora lungo affrancamento dal ruolo di stato satellite dello stato sovietico.

Tailandia

Il parlamento bicamerale thailandese è composto dal Senato, eletto ogni sei anni e formato da 200 membri non appartenenti a partiti politici ed eletti con sistema maggioritario uninominale, e dalla Camera dei deputati, eletta ogni quattro anni e formata da 500 membri di cui 400 eletti in collegi uninominali e 100

con sistema proporzionale. Gli elettori thailandesi hanno rinnovato il 6 febbraio i 500 membri della camera bassa con un'affluenza alle urne del 72%.

Come si vede in TAB. 10, il Partito TRT ha ottenuto la maggioranza assoluta alla Camera con 377 seggi su 500, restando così il primo partito del paese. Nella legislatura precedente, infatti, il TRT, partito conservatore di orientamento populista e con caratteri di accentuato personalismo, deteneva 248 seggi, appena sotto la maggioranza assoluta. Queste consultazioni hanno sancito una sua ampia vittoria e ne hanno decretato un predominio netto sulle altre forze partitiche e nella vita politica del paese. La seconda forza politica thailandese, invece, il Partito Democratico (PP), di matrice liberale, ha subito una consistente sconfitta: dai 128 seggi che deteneva alla camera bassa, il *Sapha Phutaen Ratsadon*, è sceso a 96, con un decremento di 32 scranni.

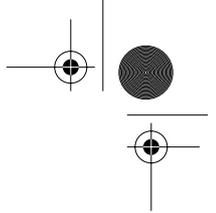
TAB. 10. – *Elezioni legislative in Thailandia (6 febbraio 2005). Camera dei deputati (Sapha Phutaen Ratsadon).*

Partito	N voti	% voti	N seggi		
			Magg.	PR	Totali
Partito Thai Rak Thai (TRT)	10.130.251	60,7	310	67	377
Partito Democratico (PP)	3.062.184	18,3	70	26	96
Partito Thailandia Nazione (PCT)	1.902.470	11,4	18	7	25
Grande Partito Popolare (PM)	1.382.858	8,3	2	--	2
Partito Khonkhopbodnee (PK)	1	0,6	--	--	--
Partito Nuova Aspirazione (PKWM)	1	0,4	--	--	--
<i>Totale</i>	<i>16.477.763</i>	<i>100,0</i>	<i>400</i>	<i>100</i>	<i>500</i>
Schede bianche e nulle	221.786				
Votanti	16.699.549	72%			
Elettori	23.097.578				

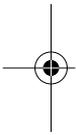
¹ Dato non reperibile dalle fonti consultate.

Fonti: sito dell'International Foundation for Election System (IFES) www.ifes.org; www.electionworld.org; <http://psephos.adam-carr.net>. Elaborazione propria.

L'afflusso di consensi sul TRT, comunque, ha due caratteristiche. La prima è che questo partito è riuscito a pescare non solo dal maggiore partito di opposizione, il PP, ma da tutte le forze politiche che, complessivamente, perdono i 130 seggi che sono andati a rafforzare le fila del TRT nel 2005. L'altro partito fortemente penalizzato da queste elezioni è stato infatti il Partito Thailandia Nazione che ha perso 10 seggi, mentre le forze minori – quali il Partito Nazionale dello Sviluppo, il Partito di Azione Sociale, il Partito dei Cittadini, il Partito della Madrepatria – nel loro insieme, ne hanno perduti poco meno di 90 e non sono riuscite ad entrare in parlamento.



La seconda caratteristica è quella della personalizzazione. Il leader del TRT e primo ministro uscente, Thaksin Shinawatra, miliardario imprenditore nel settore dell'informatica con problemi di conflitto di interesse irrisolti, ha un grande successo tra la popolazione thailandese. Si presenta dunque anche in Asia, il modello dell'imprenditore prestato alla politica che si pone come leader indiscusso di una forza politica e che catalizza i consensi – e i dissensi – sulla sua persona, ma anche sul partito e sulle scelte del governo. Dopo aver creato il TRT in occasione delle elezioni precedenti del 2001, più come macchina di raccolta del consenso elettorale che come partito istituzionalizzato, Thaksin ha stravinto le elezioni con un successo mai ottenuto prima da alcun partito politico thailandese. Questa preminenza si è confermata ed ulteriormente rafforzata con le elezioni del 6 febbraio.



LE ELEZIONI IN ITALIA

di ALDO DI VIRGILIO

REGIONALI 2005: L'UNIONE SFONDA, LA CASA DELLE LIBERTÀ RIPARA NEL LOMBARDO-VENETO. SI TRATTA DI *CRITICAL ELECTION*?

L'esito delle elezioni regionali dell'aprile 2005 è stato netto quanto inaspettato. L'*Unione democratica* ha conquistato 12 delle 14 regioni chiamate al voto, mentre prima delle elezioni ne governava soltanto sei (TAB. 1). Alla *Casa delle libertà* sono rimaste unicamente Lombardia e Veneto. Malgrado il peso demografico e la rilevanza socio-economica di queste due regioni, il risultato segna per il centro-destra una sconfitta di proporzioni impreviste. Tanto più che lo scorso anno il centro-destra aveva già perduto Friuli-Venezia Giulia e Sardegna. Resta in sella soltanto in Sicilia e Molise (regioni dove si voterà nel 2006). L'Unione però controlla anche la provincia autonoma di Trento ed è vicina ai partiti autonomisti che governano la provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta (Südtiroler Volkspartei e Union Valdôtaine).

Il colore dei governi regionali italiani, insomma, non è mai stato così omogeneo (né mai, dunque, così a sinistra). Quali condizioni e quali numeri hanno determinato questo risultato? Si è trattato oppure no di un'*elezione critica*, tale cioè da modificare strutturalmente gli allineamenti politico-elettorali?

Attese della vigilia e caratteristiche della proposta elettorale

Come di consueto, anche queste elezioni regionali sono state caratterizzate da un inestricabile intreccio regionale/nazionale.

TAB. 1 – *Il colore politico dei governi regionali prima e dopo le elezioni regionali di aprile 2005.*

	Prima delle elezioni regionali 2005	Dopo le elezioni regionali 2005
<i>Casa delle Libertà</i>	Piemonte	Lombardia
	Lombardia	Veneto
	Veneto	
	Liguria	
	Lazio	
	Abruzzo	
	Puglia	
	Calabria	
<i>Unione Democratica</i>	Emilia Romagna	<i>Piemonte</i>
	Toscana	<i>Liguria</i>
	Marche	Emilia Romagna
	Umbria	Toscana
	Campania	Marche
	Basilicata	Umbria
		<i>Lazio</i>
		<i>Abruzzo</i>
		Campania
		<i>Puglia</i>
	Basilicata	
	<i>Calabria</i>	

Nota: sono indicate in corsivo le regioni dove si è avuta alternanza di governo.

Tale intreccio ha trovato espressione anzitutto nelle (molte) domande della vigilia. L'opposizione (nazionale) di centro-sinistra ha teso a presentare il voto come un pronunciamento degli elettori sul governo Berlusconi o, alternativamente, come un'anticipazione dell'ipotizzato scontro Prodi-Berlusconi per la conquista di Palazzo Chigi. Prodi è stato molto presente nella compagna elettorale, comparando spesso anche nei manifesti murali come una sorta di nume tutelare dei candidati-presidenti dell'Unione democratica. L'obiettivo era avvalorare l'immagine di un Prodi vincente, nuovamente in grado, com'era accaduto nel 1996, di sconfiggere il leader della Casa delle Libertà. Dal canto loro, Berlusconi e i partiti di governo (in particolare Forza Italia) hanno cercato di sottrarsi al gioco della nazionalizzazione del voto regionale, cercando di avvalorare, attraverso una tattica di *disimpegno*, l'interessata tesi della irrilevanza del voto regionale per le sorti del governo nazionale. I centristi dell'UDC e la dirigenza di AN non hanno però nascosto di voler considerare l'esito del voto regionale un importante test dei rapporti di forza all'interno della coalizione. Il loro (non dichiarato) obiettivo era duplice: indebolire l'asse FI-Lega e ridimensionare il peso di Berlusconi nella Casa delle Libertà.

Per partiti e leader del centro-sinistra, il voto regionale doveva fornire una prima risposta sulla bontà delle loro recenti scelte strategiche. La questione coinvolgeva anzitutto il triangolo DS-Prodi-Margherita e l'opportunità di presentare di nuovo, dopo la non brillante prova d'esordio delle europee del 2004, la lista Uniti nell'Ulivo. Il voto regionale, in secondo luogo, avrebbe consentito di valutare il gradimento degli elettori nei confronti del restyling della coalizione. Il centro-sinistra si presentava infatti con la nuova etichetta di Unione democratica e con un nuovo assetto a tre stadi: la Federazione dell'Ulivo (comprendente DS, Margherita, SDI e Repubblicani Europei); il cerchio esterno dell'Ulivo costituito da UDEur, Verdi, PdCI e Italia dei Valori; l'estrema sinistra di Rifondazione Comunista.

L'intreccio regionale/nazionale è stato molto evidente anche nella definizione degli aspetti più importanti dell'offerta elettorale, dalla scelta dei candidati-presidenti alla composizione partitica delle coalizioni. La scelta dei candidati è stata importante soprattutto per il centro-sinistra che si presentava come coalizione sfidante nel maggior numero delle regioni. La scelta dei candidati-presidenti è scaturita da un attento bilanciamento sottoscritto dai leader nazionali dell'Unione, con l'eccezione della Puglia dove il candidato-presidente è stato scelto attraverso elezioni primarie *aperte*. L'impiego di tale criterio era stato sollecitato da Prodi, che lo considerava uno strumento utile a rafforzare la propria posizione e a rafforzare la prospettiva della Federazione. L'aspetto imprevisto è stata la candidatura e il successo del candidato di Rifondazione Nichi Vendola, il quale ha sconfitto l'esponente della Margherita Boccia.

Per quanto riguarda la composizione partitica delle coalizioni, nello schieramento di centro-sinistra le questioni pendenti erano soprattutto due: se e dove presentare la lista Uniti nell'Ulivo; come assicurare la coesione all'Unione. La prima domanda ha trovato una risposta a geografia variabile: lista unitaria in nove regioni; liste partitiche (DS, Margherita, SDI) nelle altre cinque (Piemonte, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria). L'obiettivo della coesione è stato invece raggiunto lavorando sulla composizione della lista di candidati maggioritari e sulla ripartizione dei futuri incarichi dei singoli governi regionali.

Il dibattito sulla composizione delle coalizioni a sostegno dei candidati-presidenti ha impegnato in un difficile negoziato anche i partiti della Casa delle Libertà. Alleanza nazionale e UDC si sono opposte alla necessità di apertura prospettata da Forza Italia. AN ha rifiutato qualsiasi ipotesi di recupero di Alternativa sociale, la lista di estrema destra nata in polemica con AN e guidata da Alessandra Mussolini. L'UDC ha posto il veto a ogni ipotesi di accordo con i radicali di Pannella e Bonino. Dal canto suo, la stessa Forza Italia ha più subito che sostenuto il tentativo di allargare i confini della coalizione attraverso la creazione di liste proporzionali guidate dai presidenti uscenti, temendone i contraccolpi elettorali. Ha così accettato la Lista Storace nel Lazio, la Lista Fitto in Puglia e la Lista Biasotti in Liguria, ma ha impedito ai presidenti uscenti Ghigo e Formigoni di realizzare un progetto analogo in Piemonte e Lombardia.

Quanto ha contato la partecipazione elettorale?

Un risultato come quello delle elezioni di aprile richiede anzitutto un esame della partecipazione elettorale. Ciò per due motivi. Il primo: il livello di partecipazione può essere una grandezza decisiva quando il voto per una carica monocratica (il presidente della giunta regionale) mette capo a una competizione in cui fra eletto e suo più diretto antagonista vi è un piccolo scarto. Il secondo: il livello di partecipazione può essere una grandezza decisiva quando la più ridotta propensione a partecipare tipica di elezioni di secondo ordine (quali le elezioni regionali rispetto) rispecchia una mobilitazione selettiva degli elettori di partiti e schieramenti (ovvero: alta mobilitazione per il centro-sinistra, bassa per il centro-destra). Tutto ciò diventa rilevante quando, come nel nostro caso, si tratta di valutare l'effettiva portata di un risultato che molto sposta dei precedenti equilibri politico-elettorali.

Come si legge nella TAB. 2, sul totale delle 14 regioni la partecipazione al voto è risultata inferiore di qualche decimo di punto rispetto alle regionali del 2000 e di circa 10 punti rispetto alle politiche del 2001. Tra una regione e l'altra le variazioni sono state piuttosto consistenti, secondo tendenze omogenee all'interno delle tre aree geopolitiche indicate nella tabella. Nelle regioni del Sud la caduta di partecipazione è stata minore di quanto non sia accaduto nelle regioni della zona rossa e in quelle del Nord. È stato così sia rispetto alle politiche del 2001, sia rispetto alle regionali del 2000. Rispetto alle precedenti regionali, con l'eccezione della Basilicata (-10,5 punti), al Sud si sono registrate flessioni assai modeste di partecipazione e nel caso di Lazio e Puglia il saldo è stato addirittura positivo.

Cosa indicano tali percentuali? Due aspetti meritano di essere menzionati. Primo: dai dati si trae la conferma che nelle elezioni di secondo ordine al Sud ci si mobilita di più che al Nord. Secondo: ciò è dovuto al numero e alla capacità di mobilitazione dei candidati.

Nelle regioni del Sud i candidati sono stati in media più numerosi che nel Nord e nella zona rossa, soprattutto per effetto dell'assenza di Uniti nell'Ulivo (presente al Sud soltanto nel Lazio e in Basilicata). Sulla falsariga di quanto era già avvenuto nel 2000, anche nel 2005 l'offerta elettorale nelle 14 regioni si è presentata sostanzialmente bipolare nell'arena esecutiva e molto frammentata nell'arena rappresentativa. Il numero di liste collegate ai candidati-presidenti è risultato compreso fra 10 (Umbria) e ben 24 (Lazio) e tre candidati-presidenti di regioni meridionali (Bassolino, Vendola e Storace) erano collegati ciascuno a ben 12 liste.

A contare è stata però soprattutto la maggior capacità di mobilitazione dei candidati. Il fenomeno non è certo nuovo e può essere osservato ponendo a confronto i diversi modi in cui in ciascuna regione gli elettori partecipano all'evento elettorale. La FIG. 1 mostra per ciascuna regione la quota di elettori che ha scelto di adottare l'una o l'altra delle seguenti scelte: l'astensione; il voto non valido; il voto per il solo candidato presidente (voto circoscritto al solo elemento maggiori-

tario del sistema elettorale); il voto di lista con espressione di un voto di preferenza per il consiglio; il voto solo partitico¹. Il panorama si presenta piuttosto differenziato dal punto di vista territoriale. Sul totale delle 13 regioni in cui gli elettori potevano seguire tutti e cinque i corsi d'azione (e dunque non tenendo conto della Toscana, dove la nuova legge elettorale aveva introdotto liste bloccate e dunque eliminata la possibilità di esprimere un voto di preferenza) l'opzione del non voto (astensionismo più espressione di un voto non valido) è stata adottata da un terzo degli elettori (32,3%), voto partitico e voto con espressione di una preferenza per un candidato-consigliere sono stati quasi alla pari (30% contro 29,6%), mentre il voto personalizzato e indirizzato al solo presidente è stato assai più sporadico (8,1% degli elettori).

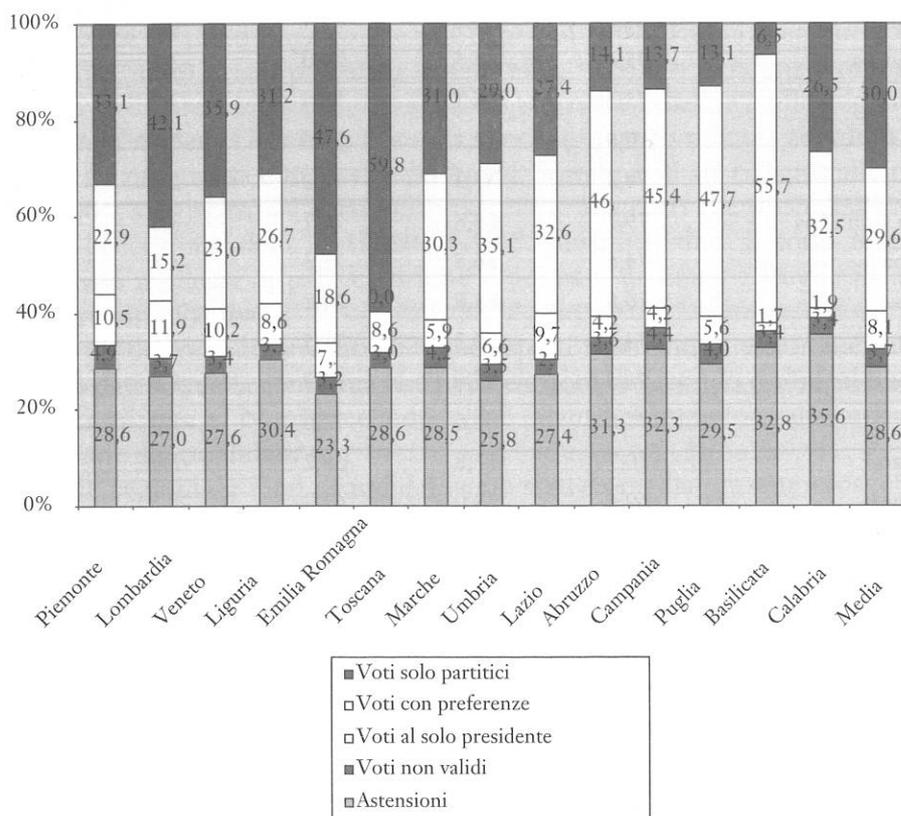
TAB. 2 – *Elezioni regionali 2005: partecipazione elettorale e confronto con le elezioni regionali 2000 e con le elezioni politiche 2001.*

	ER 2000	EP 2001	ER 2005	Δ 2005-2000	Δ 2005-2001
Piemonte	71,6	84,2	71,4	-0,2	-12,8
Lombardia	75,6	86,5	73,0	-2,6	-13,5
Veneto	75,6	85,1	72,4	-3,2	-12,7
Liguria	70,5	82,1	69,6	-0,9	-12,5
<i>Nord</i>	74,3	85,3	72,2	-2,1	-13,1
Emilia Romagna	79,7	88,8	76,7	-3,0	-12,1
Toscana	74,6	86,5	71,3	-3,3	-15,2
Umbria	76,8	85,8	74,2	-2,6	-11,6
Marche	74,3	84,2	71,5	-2,8	-12,7
<i>Zona rossa</i>	76,8	87,0	73,8	-3,0	-13,2
Lazio	71,6	81,6	72,6	+1,0	-9,0
Abruzzo	70,7	77,8	68,7	-2,0	-9,1
Campania	69,4	77,0	67,7	-1,7	-9,3
Puglia	70,1	78,3	70,5	+0,4	-7,8
Basilicata	72,7	75,1	67,2	-10,5	-7,9
Calabria	64,6	70,9	64,4	-0,2	-6,5
<i>Sud</i>	69,8	77,7	69,3	-0,5	-8,4
<i>Media</i>	73,0	82,6	71,4	-1,6	-11,2

¹ Negli ultimi due casi con o senza espressione di voto per un candidato-presidente e, nella prima di tali ipotesi, scegliendo il candidato-presidente collegato al candidato-consigliere e alla lista prescelta oppure un candidato-presidente collegato ad altro schieramento.

Nel caso delle regioni del Sud il quadro ha visto una più consistente espressione del non voto, ma al tempo stesso del voto di preferenza, a fronte di un assai ridotto impiego del voto al solo presidente (al di sotto del 5% degli elettori o poco sopra in 5 regioni su 6, utilizzato da meno di due elettori su 100 in Basilicata e in Calabria) e di decisamente più modeste mobilitazione e strutturazione del voto esclusivamente partitiche. Nelle regioni del Sud, insomma, si è andati a votare meno che nella zona rossa o nelle regioni del Nord, ma quando ci si è recati alle urne lo si è fatto per votare i candidati alla carica di consigliere. In Basilicata e in Calabria, ad esempio, l'espressione del voto di preferenza è giunta quasi a saturazione, con un rapporto fra preferenze espresse e voti validi per il consiglio ormai prossimo al 90% (si veda la TAB. 3, dalla quale emerge peraltro una generalizzata crescita del voto di preferenza).

FIG. 1 – Elezioni regionali 2005. Distribuzione % dell'elettorato secondo le diverse modalità di partecipazione.



Fonte: elaborazioni proprie su dati dell'Osservatorio Elettorale della Regione Toscana.

Nota: i valori medi sono relativi a 13 regioni su 14, poiché escludono la Toscana, la cui nuova legge elettorale ha cancellato i voti di preferenza.

TAB. 3 – *Elezioni regionali (1995-2005): indice di preferenza per regione (preferenze espresse/voti validi proporzionali).*

	2005	2000	1995
Piemonte	41,3	34,4	16,8
Lombardia	26,6	23,9	11,6
Veneto	39,1	33,4	16,3
Liguria	46,2	41,6	26,3
Emilia Romagna	28,2	22,4	11,1
Toscana	-	28,6	15,4
Umbria	55,7	51,2	30,7
Marche	49,5	44,6	28,6
Lazio	54,7	47,0	26,6
Abruzzo	78,9	73,1	46,3
Campania	76,9	70,6	46,4
Puglia	79,6	69,8	41,0
Basilicata	89,6	85,8	63,4
Calabria	87,4	82,3	61,5
<i>Media</i>	<i>47,6</i>	<i>44,2</i>	<i>25,2</i>

La competizione maggioritaria: i numeri di un esito omogeneo

Come si è detto il voto ha ridisegnato la geopolitica delle regioni italiane. La Casa delle Libertà ha infatti ceduto all'Unione ben sei governi regionali, in cinque casi a seguito della sconfitta del Presidente di giunta uscente (TAB. 4).

TAB. 4 – *Elezioni regionali 2005: l'elezione del presidente di giunta e il fattore incumbency.*

	Presidente uscente	ricandidato	rieletto	Nuovo Presidente
Piemonte	Ghigo (FI)	Sì	No	Bresso (DS)
Lombardia	Formigoni (FI)	Sì	Sì	
Veneto	Galan (FI)	Sì	Sì	
Liguria	Biasotti (Ind.—FI)	Sì	No	Burlando (DS)
Emilia Romagna	Errani (DS)	Sì	Sì	
Toscana	Martini (DS)	Sì	Sì	
Umbria	D'Ambrosio (Ind.—DS.)	No		Spacca (Margherita)
Marche	Lorenzetti (DS)	Sì	Sì	
Lazio	Storace (AN)	Sì	No	Marrazzo (Ind.)
Abruzzo	Pace (AN)	Sì	No	Del Turco (SDI)
Campania	Bassolino (DS)	Sì	Sì	
Puglia	Fitto (FI)	Sì	No	
Basilicata	Bubbico (DS)	No		De Filippo (Margherita)
Calabria	Chiaravalloti (Ind.—FI)	No		Loiero (Margherita)

Tre principali evidenze hanno caratterizzato la struttura della competizione maggioritaria. Secondo un grado decrescente di generalità, la prima evidenza è la confermata bipolarizzazione della competizione. Tredici Presidenti su 14 sono stati eletti con la maggioranza assoluta dei voti maggioritari. Nessun “terzo cartello” è stato in grado di inserirsi in modo significativo nella contesa fra i due schieramenti maggiori e soltanto due di essi (la candidatura di Rifondazione comunista in Toscana col 7,3% dei voti validi e la candidatura autonomista dell'imprenditore Giorgio Panto _ Progetto NordEst _ nel Veneto col 6% dei voti validi) sono riusciti a ottenere seggi nel Consiglio.

Quando lo si confronta con le elezioni regionali del 2000, ed è questa la seconda evidenza, il risultato dei cartelli maggioritari presenta lo stesso segno in tutte le regioni: ovunque negativo per la Casa delle Libertà, sempre positivo per l'Unione (TAB. 5). La graduatoria delle perdite e dei guadagni, inoltre, non presenta una specifica connotazione territoriale, né una relazione con la collocazione al governo o all'opposizione. L'Unione, ad esempio, consegue i migliori risultati in tre regioni dov'era all'opposizione, due al Nord (Piemonte e Lombardia) e una al Sud (Calabria). È però in crescita anche dov'era al governo (circa 8 punti in più in Toscana e nelle Marche). La Casa delle Libertà registra le sue perdite più consistenti al Sud (ma anche in Lombardia e in Toscana), soprattutto in Calabria, dove governava, e in Campania, dov'era invece all'opposizione.

TAB. 5 – *Elezioni regionali, voto maggioritario: scarti percentuali fra centro-destra e centro-sinistra nel 2005 e nel 2000.*

	Δ 2005-2000		Δ CD-CS	
	CD	CS	2000	2005
Piemonte	-4,7	11,4	12,3	-3,8
Lombardia	-8,6	11,7	31,0	10,6
Veneto	-4,3	4,2	16,7	8,2
Liguria	-4,2	6,6	4,8	-6,0
Emilia Romagna	-5,1	6,2	-16,2	-27,5
Toscana	-7,2	8,2	-9,2	-24,6
Umbria	-5,6	7,8	-5,7	-19,1
Marche	-5,6	6,6	-17,2	-29,4
Lazio	-3,9	3,9	5,3	-3,3
Abruzzo	-8,7	9,3	0,4	-17,5
Campania	-9,8	7,4	-10,0	-27,2
Puglia	-4,7	6,4	10,5	-0,6
Basilicata	-6,3	3,9	-28,1	-38,2
Calabria	-10,1	10,3	1,1	-19,3
<i>Totale</i>	-6,8	+7,6	+6,1	-8,3

Sconfitte e successi, tuttavia, non sono tutti uguali fra loro. Per capire in quali regioni l'avanzamento dell'Unione e il declino della Casa delle Libertà sono stati di maggiore rilevanza (e avranno dunque, probabilmente, più solide conseguenze) è utile osservare di nuovo la TAB. 5. Le variazioni percentuali che ciascuno schieramento ha fatto registrare rispetto alle elezioni regionali precedenti e l'evoluzione del margine percentuale che in ciascuna regione separa il candidato presidente di centro-destra dal candidato-presidente di centro-sinistra forniscono alcune risposte a questa domanda. Il successo dell'Unione e la sconfitta della Casa delle Libertà, ed è questa la terza evidenza della competizione maggioritaria, sono stati particolarmente consistenti soprattutto al Sud, in particolare in Campania, Abruzzo e Calabria, e poi in Lombardia e in Toscana. In Campania la struttura della competizione maggioritaria è analoga a quella esistente in Emilia Romagna. In Toscana (ma anche nelle Marche) la distanza tra Unione e Casa delle Libertà diventa nuovamente incolmabile mentre nel 2000 si era ridotta a 9 punti (e a meno di 6 nelle Marche). In Lombardia il risultato maggioritario non mette a repentaglio il dominio della Casa delle Libertà, ma lo rende assai meno solido (gli oltre 30 punti di vantaggio del 2000 si sono ridotti infatti nel 2005 a 10,6). La TAB. 5 indica inoltre che in alcune regioni, soprattutto nel Lazio, ma anche in Puglia e in Piemonte, oltre che sorprendente il risultato del voto maggioritario è stato anche accidentale.

Nel complesso si è trattato di uno spostamento di voti che ha modificato in modo significativo i rapporti di forza fra centro-destra e centro-sinistra. Come si può osservare nella TAB. 6, nella competizione maggioritaria (voto per i presidenti regionali) l'Unione sopravanza la Casa delle Libertà di oltre due milioni di voti, pari a oltre 8 punti percentuali (un vantaggio superiore a quello che la Casa delle Libertà aveva registrato nelle regionali del 2000).

Il centro-sinistra sopravanza il centro-destra anche nella competizione proporzionale (voto per i Consigli regionali). Si tratta di un fenomeno nuovo. Dal 1994 in avanti, infatti, i partiti di centro-destra hanno costantemente goduto di un vantaggio rilevante nell'arena proporzionale (vantaggio che ha consentito al centro-destra di minimizzare i costi del suo scarso rendimento nell'arena maggioritaria). Nelle 14 regioni dove si è votato i due schieramenti erano sostanzialmente alla pari alle elezioni europee del 2004, mentre nell'aprile 2005 i partiti dell'Unione conseguono quasi due milioni di voti in più dei partiti della Casa delle Libertà.

TAB. 6 – Elezioni regionali 2005: voto maggioritario e proporzionale per la Casa delle Libertà e l'Unione Democratica a confronto.

	ER 2005	EE 2004	EP 2001	ER 2000	
<i>Voto maggioritario:</i>					
Unione democratica					
	voti	14.687.771	----	15.512.881	12.478.006
	%	52,1		49,0	44,5
Casa delle Libertà					
	voti	12.368.938	----	14.333.620	14.191.869
	%	43,8		45,2	50,6
<i>Voto proporzionale:</i>					
<i>liste collegate:</i>					
Unione democratica					
	voti	12.958.189	12.198.805	14.249.102	11.021.918
	%	52,2	43,7	45,0	43,8
Casa delle Libertà					
	voti	11.147.789	12.021.447	15.607.849	13.141.616
	%	44,9	43,1	49,3	52,2

Nota: il dato del 2001 si riferisce alla Camera dei deputati (rispettivamente scheda maggioritaria e scheda proporzionale).

Il voto ai partiti: la rotta di Forza Italia, l'ambivalente risultato di Uniti nell'Ulivo

Se il risultato della competizione maggioritaria è decisivo perché da esso derivano la guida e il colore dei governi regionali, il risultato del voto proporzionale consente di misurare il peso specifico dei singoli partiti e i rapporti di forza all'interno di ciascuno schieramento. Da questo punto di vista le elezioni regionali del 2005 hanno fornito indicazioni molto significative. Per poterle cogliere con chiarezza le TABB. 7 e 8, da leggere insieme, presentano un fitto quadro di cifre che consente di collocare il risultato proporzionale dei principali partiti in una tendenza temporale.

I risultati più importanti sono stati senza dubbio quelli di Uniti per l'Ulivo e di Forza Italia. Nelle nove regioni dov'era presente, Uniti per l'Ulivo è stata la lista più votata, con un risultato spesso migliore di quello raggiunto alle europee del 2004. Forza Italia è risultata invece in declino verticale. Ha perso sei punti rispetto alle precedenti elezioni regionali (quasi 10 rispetto alle politiche del 2001) e superato il 20% dei voti validi soltanto in Lombardia, Piemonte e Veneto (regioni dove nel 2000 oltrepassava il 30%). Nel 2000 Forza Italia era il primo partito in 9 regioni; dopo il voto del 2005 ha mantenuto il primato soltanto in Piemonte (22,4%) e in Puglia (con un modesto 17,8%).

L'esito del voto proporzionale ha modificato sensibilmente i rapporti di forza fra i partiti della Casa delle Libertà (TAB. 7). Dopo il voto il peso di Forza Italia è risultato inferiore a quello della somma dei suoi alleati. Alla sconfitta di Forza Italia ha corrisposto la battuta d'arresto di Alleanza nazionale e la tenuta di Lega e UDC. La Lega è cresciuta in Lombardia, nel Veneto, in Emilia Romagna. I risultati ottenuti nelle regioni del Sud hanno proiettato l'UDC a una media nazionale del 6% (malgrado nella roccaforte siciliana non si sia votato). In tali condizioni la Casa delle Libertà è destinata inevitabilmente a perdere coesione e a divaricarsi lungo una dimensione territoriale di conflitto: l'assetto del 2001, con Forza Italia in grado di disciplinare e dare connotazione nazionale alla coalizione, appare ormai decisamente alle spalle.

TAB. 7 – *Il voto ai partiti di centro-destra per regione (elezioni regionali 2005 e 2000, elezioni europee 2004, elezioni politiche 2001) (% voti validi).*

	Forza Italia				AN				Lega Nord				UDC				Liste del Presidente ¹
	ER 00	EP 01	EE 04	ER 05	ER 00	EP 01	EE 04	ER 05	ER 00	EP 01	EE 04	ER 05	ER 00 ²	EP 01	EE 04	ER 05	ER 05
Piemonte	30,8	32,0	22,2	22,4	11,9	9,2	8,8	9,5	7,6	5,9	8,2	8,5	4,5	2,2	5,0	4,6	
Lombardia	33,9	32,3	25,7	26,0	9,7	8,6	7,2	8,7	15,5	12,1	13,8	15,8	4,0	2,1	3,6	3,8	
Veneto	30,4	32,0	24,6	22,7	9,8	8,5	9,0	8,1	12,0	10,2	14,1	14,7	6,8	3,2	5,0	6,4	
Liguria	27,3	29,3	22,3	19,7	10,2	9,3	8,9	7,1	4,3	3,9	4,1	4,7	4,4	2,1	3,6	3,3	8,7
Emilia Romagna	21,2	23,8	19,8	18,2	11,4	9,7	8,4	8,9	3,3	2,6	3,4	4,8	3,7	2,3	2,8	3,9	
Toscana	20,3	21,7	17,8	17,2	14,9	13,0	10,9	10,9	0,6	0,6	0,8	1,3	4,2	2,3	3,3	3,7	
Umbria	19,6	24,9	19,1	18,0	16,2	14,6	12,7	12,9	0,3		0,9	0,9	8,4	4,2	5,7	7,2	
Marche	18,6	21,5	17,7	15,8	15,5	17,0	13,6	13,7	0,3		0,6		4,7	2,5	4,4	4,8	
Lazio	21,5	26,4	17,5	15,4	23,1	20,4	18,4	16,9		0,1	0,2		6,7	2,7	7,1	7,8	7,0
Abruzzo	19,3	29,1	20,3	16,0	12,8	14,8	15,1	11,2				0,3	10,9	5,5	8,5	8,4	
Campania	20,9	33,8	19,5	11,9	11,2	13,1	13,2	10,6				0,4	8,5	3,3	7,0	6,7	
Puglia	28,7	30,2	20,4	17,8	15,5	15,3	16,0	12,1				0,2	6,2	3,9	8,1	7,8	9,1
Basilicata	13,2	25,6	15,2	12,7	6,0	9,3	13,4	6,5				0,4	7,7	--	5,5	7,9	
Calabria	18,3	25,7	13,0	10,0	10,4	15,1	15,5	9,9				0,3	13,5	5,4	9,6	10,4	2,5
Totale	25,5	29,0	21,4	19,5	12,9	12,1	11,6	11,0	5,0	4,3	5,6	5,8	6,1	2,9	5,4	6,1	

¹ Si tratta delle liste: "Lista Sandro Biasotti", "Lista Storace", "Puglia prima di tutto" e "Con Abramo".

² Per il 2000 la percentuale di riferisce a CCD-CDU.

Malgrado il risultato positivo, il voto proporzionale ha prodotto conseguenze problematiche anche dentro l'Unione democratica, soprattutto per due ragioni. La prima investe la Federazione dell'Ulivo. La lista Uniti per l'Ulivo ha ottenuto un buon risultato (pur se inferiore al risultato ottenuto da DS, Marghe-

rita e SDI alle elezioni politiche del 2001). I partiti della Federazione hanno ottenuto però un risultato non meno positivo in Piemonte e nelle regioni del Sud dove la lista unitaria non era presente (TAB. 8). Il dilemma competitivo (lista unitaria sì, lista unitaria no) è destinato dunque a riproporsi, anche perché esso si lega alla lotta per il primato di schieramento fra DS e Margherita. Come si è visto (TAB. 4), l'amplessissimo successo dell'Unione ha assicurato ai DS la guida di sette regioni contro tre soli presidenti della Margherita. I DS, inoltre, sono risultati in ripresa in Piemonte, dove pesano il doppio della Margherita, e hanno sorpassato la Margherita in Puglia.

TAB. 8 – *Il voto ai partiti di centro-sinistra per regione (elezioni regionali 2005 e 2000, elezioni europee 2004, elezioni politiche 2001) (% voti validi).*

	Forza Italia				AN				Lega Nord				UDC				Liste del Presidente ³
	ER 00	EP 01 ¹	EE 04	ER 05	ER 00	EP 01	EE 04	ER 05	ER 00 ²	EP 01	EE 04	ER 05	ER 00	EP 01	EE 04	ER 05	ER 05
Piemonte			29,0		17,7	15,5		20,1	7,9	15,1		10,4	5,5	5,9	6,6	6,4	
Lombardia	22,1	27,6	26,3	27,1									6,3	5,6	5,6	5,7	
Veneto	27,4	26,7	26,7	24,3									3,0	3,9	3,9	3,5	
Liguria	35,3	36,9	39,0	34,3									6,5	5,9	6,2	6,6	4,4
Emilia Romagna	46,0	45,8	43,0	48,1									5,8	5,5	6,3	5,7	
Toscana	45,1	45,4	41,7	48,8									6,7	6,9	2,1	8,2	
Umbria	40,7	38,6	35,9	40,1									6,5	5,7	1,9	6,3	
Marche	45,4	39,9	35,9	45,4									7,5	7,7	1,9	9,3	
Lazio	31,9	34,3	31,6	27,1									5,4	5,2	2,4	5,9	6,7
Abruzzo			28,8		20,2	17,4		18,6	14,7	11,5		16,8	4,2	5,5	2,2	4,9	
Campania			31,3		14,2	14,3		15,3	18,7	12,1		16,0	3,8	4,8	1,2	4,1	
Puglia			28,9		15,7	12,9		16,6	13,7	16,1		9,7	3,6	4,7	1,7	5,0	
Basilicata	49,5	38,5	33,3	38,9									3,5	4,5	1,5	4,7	
Calabria			27,2		14,3	17,9		15,5	13,4	10,7		14,5	3,0	5,4	0,9	5,1	
Totale	33,5	35,6	32,8 ⁴	34,0	15,9	15,0		16,3	14,0	13,7		13,1	5,1	5,3	3,8	5,6	

¹ Per il 2001 la percentuale si riferisce a DS+Margherita+ 50% del voto del Girasole (alleanza fra SDI e Verdi; nel 2005 soltanto lo SDI ha fatto parte di Uniti nell'Ulivo).

² Per il 2000 la percentuale si riferisce a Democratici+PPI+Rinnovamento Italiano.

³ Si tratta delle liste: "Insieme con Bresso", "Gente di Liguria per Burlando" e "Lista civica Marrazzo".

⁴ La media è calcolata sulle 9 regioni in cui era presente la lista Uniti nell'Ulivo.

Nelle tre regioni a liste separate i due maggiori partiti della Federazione sono risultati invece impegnati in un testa a testa. Un ottimo risultato, superiore al 4%, vi ha ottenuto anche lo SDI, soprattutto in Abruzzo dove ha eletto il suo unico presidente.

La seconda questione concerne il rapporto tra Federazione dell'Ulivo e fianco sinistro dell'Unione. Le elezioni regionali hanno premiato anche Rifondazione comunista (TAB. 7). Il voto proporzionale ha consolidato la consistenza del partito, il cui profilo elettorale si è presentato piuttosto compatto (RC è risultata al di sotto del 4% soltanto nel Veneto). La presidenza della Puglia, d'altro canto, ha proiettato Rifondazione nell'inedita dimensione di partito di governo. L'evoluzione governativa, che corrisponde alla linea del segretario Bertinotti, è però duramente contestata all'interno del partito. Rischia inoltre di entrare in rotta di collisione con lo spazio politico-elettorale dei partiti contigui (i Verdi e il PdCI), i quali potrebbero essere tentati da una linea di scavalco a sinistra sui temi socio-economici o di politica estera.

Elezioni critiche?

Riepilogando, dunque, come si è prodotta dunque la sconfitta del centro-destra? E qual è il significato del successo del centro-sinistra? E, soprattutto, il risultato di aprile presenta caratteristiche tali da farlo ritenere critico nel senso di Key?

Da quanto detto fin qui la risposta alla terza domanda sembra dover essere negativa. Per tre ragioni. In primo luogo, il terremoto scaturito dalle regionali 2005 è stato più politico che elettorale. Le tre regioni che hanno fatto il risultato, ovvero Piemonte, Lazio e Puglia, sono infatti state conquistate dall'Unione per un pugno di voti. In secondo luogo, dal punto di vista elettorale, si è trattato di spostamenti che risentono della natura di elezioni di secondo ordine propria delle elezioni regionali e dunque, ad esempio, del peso del fattore partecipazione e delle caratteristiche che esso assume in questo tipo di elezione. Di conseguenza, e in terzo luogo, la traduzione dell'esito elettorale regionale in voto politico non può essere data per scontata e dipenderà da numerosi fattori intervenienti, in particolare il diverso sistema elettorale e la struttura dell'offerta politica.

APPENDICE

ELEZIONI REGIONALI DEL 3-4 E 17-18 APRILE 2005.

VOTI E SEGGI PER L'ELEZIONE DEI PRESIDENTI DI GIUNTA E DEI CONSIGLIERI

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Piemonte.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per il Piemonte	Ghigo	1.143.993	47,1	1	Forza Italia	458.305	22,4	11	
					AN	194.516	9,5	5	
					LN	173.208	8,5	4	
					UDC	93.998	4,6	2	
					Ambienta-Lista	23.719	1,2	1	
					Lista consumatori	22.164	1,1	1	
					Socialisti e liberali	16.939	0,8	-	
					Pensionati	11.878	0,6	-	
					<i>Tot. Casa delle Libertà</i>	<i>994.727</i>	<i>48,7</i>	<i>24</i>	<i>25</i>
L'Unione per Bresso	Bresso	1.234.354	50,9	12	DS	411.615	20,1	11	
					Margherita	212.072	10,4	6	
					RC	130.684	6,4	4	
					Insieme per Bresso	60.309	2,9	1	
					Verdi	57.426	2,8	1	
					PdCI	53.388	2,6	1	
					SDI	49.983	2,4	1	
					Italia dei valori	30.947	1,5	1	
					UDEur	10.687	0,5	-	
					Pensionati per l'Europa	5.162	0,3	-	
Democrazia cristiana	Rotondi	25.017	1,0		<i>Tot. Unione democratica</i>	<i>1.022.273</i>	<i>49,9</i>	<i>26</i>	<i>38</i>
Alternativa sociale-Mussolini	Ellena	24.650	1,0		DC	14.204	0,7	-	
<i>Totale</i>		<i>2.428.014</i>	<i>100,0</i>	<i>13</i>	Alternativa sociale-Mussolini	14.131	0,7	-	
Elettori		3.651.876			<i>Totale</i>	<i>2.045.335</i>	<i>100,0</i>	<i>50</i>	<i>63</i>
Votanti		2.607.115	71,4						
Voti non validi	178.779	6,9							
Voti validi presidente	2.428.014								
Voti validi consiglio	2.045.335								
Voti validi per il solo presidente	382.328	14,7							

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Lombardia.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per la Lombardia	Formigoni	2.846.926	53,8	16	Forza Italia	1.136.804	26,0	18	
					LN	692.866	15,8	11	
					AN	380.682	8,7	5	
					UDC	166.193	3,8	2	
					Nuovo Psi	36.649	0,8	-	
					Polo laico	11.123	0,3	-	
					<i>Tot. Casa delle Libertà</i>	2.424.317	55,4	36	52
L'Unione Lombardia	Sarfatti	2.282.424	43,2	1	Uniti nell'Ulivo	1.186.128	27,1	19	
					RC	248.780	5,7	3	
					Verdi	127.680	2,9	2	
					Partito dei pensionati	115.601	2,6	1	
					PdCI	104.246	2,4	1	
					Italia dei valori	61.306	1,4	1	
					<i>Tot. Unione democratica</i>	1.843.741	42,1	27	28
Alternativa sociale-Mussolini	Invernizzi	142.689	2,7	-	Alternativa sociale-Mussolini	54.690	1,2	-	
					Lega padana lombarda	39.073	0,9	-	
					Pensionati e lavoro	7.414	0,2	-	
					<i>Tot. Alternativa sociale</i>	62.104	2,3	-	
Liberaldemocratici	Marsili	13.936	0,3	-	Liberaldemocratici	8.800	0,2	-	
<i>Totale</i>		<i>5.285.975</i>	<i>100,0</i>	<i>17</i>	<i>Totale</i>	<i>4.338.962</i>	<i>100,0</i>	<i>63</i>	<i>80</i>
Elettori		7.638.813							
Votanti		5.573.402	73,0						
Voti non validi	284.058	5,1							
Voti validi presidente	5.285.975								
Voti validi consiglio	4.338.962								
Voti validi per il solo presidente	907.763	16,3							

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Veneto.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Veneto	Galan	1.365.698	50,6	12	Forza Italia	523.176	22,7	12	
					LN	337.535	14,7	7	
					AN	185.923	8,1	4	
					UDC	147.790	6,4	3	
					Nuovo Psi	32.454	1,4	1	
					<i>Tot. Casa delle Libertà</i>	<i>1.226.877</i>	<i>53,3</i>	<i>27</i>	<i>39</i>
Uniti per Carraio	Carraro	1.144.358	42,4	1	Uniti nell'Ulivo	560.407	24,3	13	
					Per il Veneto	107.014	4,6	2	
					RC	80.350	3,5	1	
					Verdi	69.062	3,0	1	
					PdCI	34.782	1,5	1	
					Italia dei valori	29.570	1,3	-	
					Liga Fronte Veneto	27.481	1,2	-	
					Lista consumatori	15.667	0,7	-	
					UDEur Popolari	6.246	0,3	-	
					<i>Tot. Unione democratica</i>	<i>930.579</i>	<i>40,4</i>	<i>18</i>	<i>19</i>
Progetto Nord-Est	Panto	162.037	6,0	-	Progetto Nord-Est	125.417	5,4	2	2
Alternativa sociale-Mussolini	Bussinello	28.649	1,0	-	Alternativa sociale-Mussolini	20.426	0,9	-	
<i>Totale</i>		<i>2.700.742</i>	<i>100,0</i>	<i>13</i>	<i>Totale</i>	<i>2.303.299</i>	<i>100,0</i>	<i>47</i>	<i>60</i>
Elettori		3.913.421							
Votanti		2.834.868	72,4						
Voti non validi		132.167	4,7						
Voti validi presidente		2.700.742							
Voti validi consiglio		2.303.299							
Voti validi per il solo presidente		397.324	14,0						

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Liguria.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per la Liguria	Biasotti	435.601	46,6	1	Forza Italia	160.507	19,7	6	
					Lista Biasotti	70.997	8,7	3	
					AN	58.000	7,1	2	
					LN	38.070	4,7	1	
					UDC	26.588	3,3	1	
					Castellaneta	5.860	0,7	-	
					Socialisti liberali	5.761	0,7	-	
					Pensionati Anima-listi	4.470	0,5	-	
					<i>Tot. Casa delle Libertà</i>	370.253	45,5	13	14
L'Unione per Burlando	Burlando	492.352	52,6	8	Uniti nell'Ulivo	279.442	34,3	12	
					RC	53.776	6,6	2	
					Gente di Liguria	35.845	4,4	1	
					PdCI	21.912	2,7	1	
					Verdi	15.966	2,0	1	
					Italia dei valori	10.595	1,3	1	
					UDEur Popolari	7.726	0,9	-	
					Partito pensionati	6.917	0,9	-	
					Lista consumatori	3.866	0,5	-	
					Patto	449	0,1	-	
					<i>Tot. Unione democratica</i>	436.494	53,8	18	26
Alternativa sociale-Mussolini	Riccobaldi	7.328	0,8	-	Alternativa sociale-Mussolini	5.401	0,7	-	
<i>Totale</i>		<i>935.281</i>	<i>100,0</i>	<i>9</i>	<i>Totale</i>	<i>813.923</i>	<i>100,0</i>	<i>31</i>	<i>40</i>
Elettori		1.406.865							
Votanti		979.780	69,6						
Voti non validi		44.250	4,5						
Voti validi presidente		935.281							
Voti validi consiglio		813.923							
Voti validi per il solo presidente		121.331	12,4						

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Emilia Romagna.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per l'Emilia Romagna	Monaco	889.231	35,2	1	Forza Italia AN LN UDC Nuovo Psi <i>Tot. Casa delle Libertà</i>	415.344	18,2	7	
Centro sinistra Emilia Romagna	Errani	1.585.714	62,7	5	Uniti nell'Ulivo	1.096.361	48,1	22	14
					RC PdCI Verdi Italia dei valori UDEur Popolari <i>Tot. Unione democratica</i>	130.684 78.669 69.441 31.983 7.734	5,7 3,5 3,0 1,4 0,3	2 1 1 1	
Alternativa sociale-Mussolini	Correggiari	25.394	1,0		Alternativa sociale-Mussolini	15.022	0,7	-	32
Lista consumatori	Barbieri	27.220	1,1		Lista consumatori	15.656	0,7	-	
<i>Totale</i>		2.527.559	100,0	6	<i>Totale</i>	2.280.876	100,0	30	36
Elettori		3.441.210							
Votanti		2.638.414	76,7						
Voti non validi		110.644	4,2						
Voti validi presidente		2.527.559							
Voti validi consiglio		2.280.876							
Voti validi per il solo presidente		246.373	9,3						

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Toscana.

Contrassegno della coalizione di liste	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggio al "secondo classificato"	Liste provinciali	Voti	%	Seggi totali
Per la Toscana	Antichi	678.254	32,8	1	Forza Italia AN	310.424	17,2	10
					UDC	196.433	10,9	7
					LN Toscana	66.177	3,6	3
					<i>Tot. Casa delle Libertà</i>	22.890	1,2	-
Toscana Democratica	Martini	1.185.264	57,4		Uniti nell'Ulivo PdCI	595.924	32,9	20
					Verdi per la pace	880.931	48,8	33
					Italia dei valori	77.137	4,3	3
					<i>Tot. Unione democratica</i>	50.214	2,8	2
A Sinistra per la Democrazia	Ciabatti	151.657	7,3		RC	15.847	0,9	-
						1.024.129	56,8	38
						148.051	8,2	5
Socialisti e laici-Liste civiche	Macelloni	30.068	1,5		Socialisti e laici	23.377	1,3	-
Alternativa sociale-Mussolini	Bozzoli	20.853	1,0		Alternativa sociale-Mussolini	14.646	0,8	-
<i>Totale</i>		2.066.096	100,0		<i>Totale</i>	1.806.127	100,0	63
Elettori		3.022.354						
Votanti		2.156.460	71,4					
Voti non validi	90.240	4,2						
Voti validi presidente	2.066.096							
Voti validi consiglio	1.806.127							
Voti validi per il solo presidente	259.969	12,1						

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Marche.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per le Marche	Massi	333.635	38,6	1	Forza Italia AN UDC LN	142.266 102.182 57.233 6.735	18,0 12,9 7,2 0,9	6 4 2	
L'Unione per le Marche	Spacca	499.793	57,7	4	<i>Tot. Casa delle Libertà</i> Uniti nell'Ulivo RC PdCI Verdi UDEur Popolari Italia dei valori Liste civiche Marche	308.416 317.026 49.997 31.232 25.669 14.162 11.116 5.768	39,0 40,1 6,3 4,0 3,3 1,8 1,4 0,7	12 15 2 1 1 1	13
Patto democratico	Tiraboschi	19.802	2,3	-	<i>Tot. Unione democratica</i> Democrazia Cristiana Soc-PRI-PLI-PSDI-Altri	454.970 10.842 5.125	57,6 1,4 0,7	20 -	24
Rosini presidente	Rosini	12.273	1,4	-	<i>Totale</i> Alternativa sociale No euro	15.967 10.047 386	2,1 1,3 -	- -	-
<i>Totale</i>		865.503	100,0	5	<i>Totale</i>	789.786	100,0	32	37
Elettori		1.287.323							
Votanti		919.925	71,5						
Voti non validi	53.926	5,9							
Voti validi presidente	865.503								
Voti validi consiglio	789.786								
Voti validi per il solo presidente	75.678	8,2							

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Umbria.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per l'Umbria	Laffranco	170.357	33,6	1	Forza Italia AN UDC	72.561 62.741 21.918	15,8 13,7 4,8	4 3 1	
Lorenzetti Umbria	Lorenzetti	319.109	63,0	3	<i>Tot. Casa delle Libertà</i> Uniti nell'Ulivo RC PdCI Verdi UDEur Popolari <i>Tot. Unione democratica</i>	157.220 208.308 42.517 24.269 10.557 5.469 291.120	34,3 45,4 9,2 5,3 2,3 1,2 63,4	8 12 2 1 1 16	9
Nuovo PSI	Ramadori	9.561	1,9	-	Nuovo PSI	6.681	1,4	-	
Alternativa Sociale-Mussolini	Romagnoli	7.410	1,5	-	Alternativa sociale	3.979	0,9	-	
<i>Totale</i>		<i>506.437</i>	<i>100,0</i>	<i>4</i>	<i>Totale</i>	<i>459.000</i>	<i>100,0</i>	<i>24</i>	<i>28</i>
Elettori		716.367							
Votanti		531.512	74,2						
Voti non validi	24.955	4,7							
Voti validi presidente	506.437								
Voti validi consiglio	459.000								
Voti validi per il solo presidente	47.389	8,9							

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Lazio.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per il Lazio	Storace	1.522.198	47,4	1	AN	468.115	16,9	10	
					Forza Italia	424.842	15,4	9	
					UDC	216.775	7,8	4	
					Lista Storace	194.744	7,0	4	
					Nuovo PSI	30.232	1,1	-	
					Il Trifoglio	15.730	0,6	-	
					Movimento Idea Sociale Rauti	12.578	0,5	-	
					Partito Liberale-PR1	11.859	0,4	-	
					Partito Pensionati	7.859	0,3	-	
					Lista Consumatori	4.269	0,2	-	
					Costituente Democratica	2.827	0,1	-	
Marrazzo Presidente	Marrazzo	1.628.486	50,7	14	<i>Tot. Casa delle Libertà</i>	1.389.830	50,3	27	28
					Uniti nell'Ulivo	748.088	27,1	16	
					Lista civica Marrazzo	186.263	6,7	4	
					RC	162.334	5,9	3	
					Verdi	72.944	2,6	2	
					PdCI	64.474	2,3	1	
					UDEur Popolari	46.330	1,7	1	
					Italia dei valori	28.610	0,9	1	
					Consumatori uniti	18.025	0,6	-	
					Forza Roma	10.314	0,3	-	
					Avanti Lazio	3.279	0,1	-	
Alternativa sociale-Mussolini	Mussolini	62.352	1,9	-	<i>Tot. Unione democratica</i>	1.340.661	48,4	28	42
					Alternativa sociale-Mussolini	32.160	1,2	-	
					Lista Quadrioglio	1.974	0,1	-	
<i>Totale</i>		3.213.036	100,0	15	<i>Totale</i>	2.764.625	100,0	55	70
Elettori		4.609.125							
Votanti		3.347.956	72,6						
Voti non validi		4,0							
Voti validi presidente	133.345								
Voti validi consiglio	3.213.036								
Voti validi per il solo presidente	2.764.625								
	448.114	13,4							

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Abruzzo.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per l'Abruzzo	Pace	317.976	40,6	1	Forza Italia	117.532	16,0	5	
					AN	81.925	11,2	3	
					UDC	61.793	8,4	3	
					Democrazia Cristiana	20.472	2,8	1	
					Moderati riformisti	8.488	1,2	-	
					Repubblicani Socialisti Liberali	6.968	1,0	-	
					Movimento idea sociale	5.175	0,7	-	
					Rauti				
					<i>Tot. Casa delle Libertà</i>	302.353	41,3	12	13
L'Unione Abruzzo	Del Turco	455.307	58,1	8	DS	136.342	18,6	6	
					Margherita	122.954	16,8	6	
					SDI	38.128	5,2	2	
					RC	36.003	4,9	1	
					UDEur Popolari	34.731	4,7	1	
					PdCI	21.485	2,9	1	
					Italia dei valori	17.861	2,4	1	
					Verdi	14.621	2,0	1	
					Socialdemocrazia	2.341	0,3	-	
					<i>Tot. Unione democratica</i>	424.466	53,8	19	27
Alternativa sociale-Mussolini	Bosio	10.221	1,3	-	Alternativa sociale-Mussolini	6.343	0,9	-	
<i>Totale</i>		783.504	100,0	9	<i>Totale</i>	733.162	100,0	31	40
Elettori		1.203.608							
Votanti		826.510	68,7						
Voti non validi		5,2							
Voti validi presidente	42.916								
Voti validi consiglio	783.504								
Voti validi per il solo presidente	733.162								
	50.378								
	6,1								

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Campania.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per la Campania	Bocchino	1.057.523	34,4	1	Forza Italia	343.348	11,9	6	
					AN	305.152	10,6	5	
					UDC	193.391	6,7	3	
					Nuovo PSI	83.491	2,9	2	
					PRI	25.308	0,9	-	
					Partito Pensionati	10.272	0,4	-	
					Movimento Idea Sociale Rauti	2.229	0,1	-	
					<i>Tot. Casa delle Libertà</i>	963.191	33,5	16	17
L'Unione Bassolino	Bassolino	1.896.664	61,6	6	Margherita	461.014	16,0	9	
					DS	439.271	15,3	8	
					UDEur Popolari	295.418	10,3	5	
					SDI	154.255	5,4	3	
					RC	118.084	4,1	2	
					Verdi	100.193	3,5	2	
					PdCI	76.820	2,7	1	
					Italia dei valori-	67.727	2,3	1	
					Lista consumatori				
					Repubblicani	40.897	1,4	1	
					Democrazia Federalista	28.119	1,0	-	
					Repubblicani Europei	25.062	0,9	-	
					Governo Civico	15.852	0,5	-	
					<i>Tot. Unione democratica</i>	1.822.712	63,4	32	38
Democrazia Cristiana	Rotondi	64.483	2,1	-	Democrazia cristiana	55.223	1,9	-	
Alternativa sociale-Mussolini	Mussolini	59.652	1,9	-	Alternativa sociale-Mussolini	33.562	1,2	-	
<i>Totale</i>		<i>3.213.036</i>	<i>100,0</i>	<i>7</i>	<i>Totale</i>	<i>2.874.680</i>	<i>100,0</i>	<i>48</i>	<i>55</i>
Elettori		4.867.313							
Votanti		3.293.673	67,7						
Voti non validi		214.717							
Voti validi presidente		3.213.036							
Voti validi consiglio		2.874.680							
Voti validi per il solo presidente		203.301	6,2						

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Puglia.

Candidato alla presidenza	Voti	%	Liste provinciali	Voti	%	Seggi prop.	Seggi premio di maggior.	Seggi totali
Fitto	1.151.405	49,2	Forza Italia AN-MSI La Puglia prima di tutto UDC Nuovo PSI-PRI Mov. Idea Sociale Rauti <i>Tot. Casa delle Libertà</i>	380.843 259.110 195.355 166.388 48.056 10.117 <i>1.059.869</i>	17,8 12,1 9,1 7,8 2,2 0,5 <i>49,5</i>	10 7 5 4 1 -	- - - - - -	10 17 5 4 1 -
Vendola	1.165.536	49,8	DS Margherita RC SDI UDEur Popolari La primavera pugliese PdCI Soc.aut.-PSDI-Rep. Eur. Italia dei valori Verdi Democr. Cristiani uniti Pensionati <i>Tot. Unione democratica</i>	355.842 208.355 109.267 85.755 70.211 55.357 48.281 47.507 38.121 33.298 8.454 3.956 <i>1.064.404</i>	16,6 9,7 5,1 4,0 3,3 2,6 2,3 2,2 1,8 1,6 0,4 0,2 <i>49,8</i>	10 5 3 2 2 2 1 1 1 1 -	4 3 1 1 1 1 1 1 -	14 8 4 3 3 3 2 2 1 1 -
Galassi	10.973	0,5	Alternativa sociale-Mussolini	9.307	0,4	-	-	-
Scalabrini	10.477	0,5	Democrazia cristiana	6.471	0,3	-	-	-
<i>Totale</i>	<i>2.338.391</i>	<i>100,0</i>	<i>Totale</i>	<i>2.140.421</i>	<i>100,0</i>	<i>55</i>	<i>13</i>	<i>68</i>
Elettori	3.518.164							
Votanti	2.480.064	70,5						
Voti non validi	141.359	5,7						
Voti validi presidente	2.338.391							
Voti validi consiglio	2.140.421							
Voti validi per il solo presidente	198.064	8,0						

Elezioni regionali 17-18 aprile 2005 - Regione Basilicata.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per la Basilicata	Latronico	101.843	28,8	1	Forza Italia	43.573	12,7	3	
					UDC	27.187	7,9	2	
					AN	22.513	6,5	2	
					Federazione di Centro	3.135	0,9	-	
					<i>Tot. Casa delle Libertà</i>	<i>96.408</i>	<i>28</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
L'Unione	De Filippo	236.814	67,0	3	Uniti nell'Ulivo	133.843	38,9	10	
					UDEur Popolari	38.181	11,1	3	
					Verdi	19.410	5,6	1	
					RC	16.035	4,7	1	
					PdCI	14.268	4,1	1	
					Italia dei valori	9.235	2,7	1	
					Patto	5.976	1,7	-	
					<i>Tot. Unione democratica</i>	<i>258.433</i>	<i>68,8</i>	<i>17</i>	<i>20</i>
Nuovo Psi	Torrio	8.783	2,5	-	Nuovo PSI	7.711	2,2	-	
Alternativa sociale-Mussolini	Fiore	3.578	1,0	-	Alternativa sociale-Mussolini	2.259	0,7	-	
Unità Popolare	Mancuso	2.446	0,7	-	Unità Popolare	938	0,3	-	
<i>Totale</i>		<i>353.464</i>	<i>100,0</i>	<i>4</i>	<i>Totale</i>	<i>365.749</i>	<i>100,0</i>	<i>24</i>	<i>28</i>
Elettori		554.266							
Votanti		372.338	67,2						
Voti non validi		18.733	5,0						
Voti validi presidente		353.464							
Voti validi consiglio		365.749							
Voti validi per il solo presidente		9.217	2,5						

Elezioni regionali 3-4 aprile 2005 - Regione Calabria.

Liste regionali	Candidato alla presidenza	Voti	%	Seggi mg.	Liste provinciali	Voti	%	Seggi proporz.	Seggi totali
Per la Calabria	Abramo	446.634	39,7	1	UDC	112.892	10,4	5	
					Forza Italia	108.606	10,0	4	
					AN	107.937	9,9	4	
					Nuovo PSI	58.458	5,4	2	
					Con Abramo	27.160	2,5	-	
					Movimento idea sociale	4.158	0,4	-	
					Rauti				
					<i>Tot. Casa delle Libertà</i>	419.211	38,6	15	16
L'Unione per Loiero	Loiero	662.722	59,0	5	DS	168.335	15,4	7	
					Margherita	157.678	14,5	7	
					UDEur Popolari	94.373	8,7	4	
					SDI-Altri	74.448	6,8	3	
					RC	56.003	5,1	2	
					Progetto Calabrie	45.704	4,2	2	
					Uniti per la Calabria	37.050	3,4	-	
					Rep. Eur.-Altri	26.802	2,5	-	
					Lista consumatori	1.744	0,1	-	
					<i>Tot. Unione democratica</i>	662.137	60,7	25	30
Alternativa sociale-Mussolini	Aloi	12.577	1,1		Alternativa sociale-Mussolini	7.184	0,6	-	
Democrazia cristiana	Bilello	2.593	0,2		Democrazia cristiana	816	0,1	-	
ecologisti					ecologisti				
<i>Totale</i>		<i>1.124.526</i>	<i>100,0</i>	<i>6</i>	<i>Totale</i>	<i>1.089.137</i>	<i>100,0</i>	<i>40</i>	<i>46</i>
Elettori		1.845.431							
Votanti		1.188.237	64,4						
Voti non validi		63.525	5,3						
Voti validi presidente		1.124.526							
Voti validi consiglio		1.089.137							
Voti validi per il solo presidente		35.230	3,0						