

SOCIETÀ ITALIANA DI SCIENZA POLITICA (SISP)
CONVEGNO ANNUALE
17-19 SETTEMBRE 2009 - LUISS GUIDO CARLI - ROMA

MASSIMO ACHILLI

**Il premio di maggioranza: applicazione e
implicazioni nelle elezioni comunali**

Sezione: ELEZIONI E COMPORTAMENTO DI VOTO
Convenors: Gianni Riccamboni e Alessandro Chiaramonte

PANEL:

IL PREMIO DI MAGGIORANZA:
ORIGINI, APPLICAZIONI E IMPLICAZIONI
DI UNA “SPECIALITÀ” ITALIANA

Coordinatori: Alessandro Chiaramonte e Giovanni Tarli Barbieri

INDICE

1. Il premio di maggioranza e le elezioni comunali
2. Il sistema elettorale dei comuni italiani
3. Gli effetti del sistema elettorale sul sistema partitico
4. Il rendimento del premio di maggioranza
5. Il premio di maggioranza e i governi comunali
6. Conclusioni
7. Bibliografia

1. *Il premio di maggioranza e le elezioni comunali*

Il contributo vuole analizzare il sistema elettorale dei comuni italiani, utilizzando il premio di maggioranza come chiave di lettura fondamentale. Il premio di maggioranza è, infatti, una variabile decisiva per descrivere il sistema adottato con la legge 81 del 1993: è quell'istituto che ne determina il carattere maggioritario, affiancandosi ad una prima ripartizione proporzionale dei seggi per il consiglio, e che quindi lo classifica come sistema misto maggioritario-proporzionale. L'importanza del premio è inoltre dettata dalla scelta che il legislatore italiano ha fatto per tutti i nuovi sistemi elettorali introdotti a partire dal 1993: quello comunale e provinciale (1993), quello regionale con la l. 43/1995 e, infine, quello per il parlamento nazionale con la l. 270/2005¹. Una scelta rilevante in visione comparata, poiché in nessun altro paese è utilizzato con tale decisione questo strumento elettorale.

In particolare, la ricerca vuole mettere in luce il funzionamento del premio di maggioranza previsto dalla legge 81/1993 sul sistema dei partiti e sull'assetto istituzionale comunale. Lo studio analizza i risultati delle elezioni dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti che utilizzano un sistema in parte differente. Sono stati raccolti in un *database* i risultati di tutte le elezioni svolte tra il 1993 e il 2009: sono rappresentati al suo interno 618 comuni, per un totale di 2248 elezioni. Il campione della ricerca è molto ampio, anche se non ha potuto coinvolgere tutto il territorio nazionale: non è stato possibile, infatti, analizzare i risultati delle elezioni nelle regioni a statuto speciale tranne che per il caso della Sardegna². Valle D'Aosta, Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia Giulia e Sicilia rendono disponibili i risultati elettorali in modo parziale e questo non permette di verificare l'applicazione del premio di maggioranza. Questa mancanza incide sicuramente sull'efficacia della ricerca, poiché i casi

¹ L'unica legge elettorale a sfuggire alla dinamica del premio di maggioranza era il cosiddetto *Mattarellum*: la 276 e la 277 del 1993 che introducevano i collegi uninominali per l'attribuzione del 75% dei seggi alla Camera e al Senato, con un'altra quota del 25% esclusivamente proporzionale. Cfr. D'Alimonte R., Chiamonte A., *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in Bartolini S., D'Alimonte R. (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, Il Mulino 1995, pp.

² Che adotta la legge 81/1993.

delle regioni a statuto speciale rappresentavano delle forme di comparazione molto interessanti: la normativa elettorale comunale è infatti differente, anche in misura significativa in alcuni casi³.

Il *database* a disposizione rappresenta comunque una base dati molto solida per determinare gli effetti del premio di maggioranza nelle elezioni comunali. Dapprima introdurremo brevemente il sistema elettorale comunale (par. 2). In seguito ci concentreremo sugli effetti del premio di maggioranza nei confronti del sistema partitico (par. 3). Successivamente osserveremo direttamente il rendimento del premio in chiave più sistemica: per far questo abbiamo classificato le elezioni comunali oggetto di analisi secondo le modalità di applicazione del premio (par. 4). L'intento è di mostrare in che misura il premio di maggioranza eventuale è effettivamente applicato e quali sono le condizioni che si creano quando questo non trova attuazione. Un altro aspetto fondamentale è la comparazione del rendimento del premio di maggioranza con la stabilità delle giunte comunali (par. 5): in che misura l'applicazione del premio garantisce stabilità ai governi comunali? In quali situazioni ricorrono più frequentemente gli scioglimenti anticipati? In conclusione cercheremo di fornire alcune linee riassuntive come spunto di riflessione sul premio di maggioranza nelle elezioni dei comuni italiani.

2. Il sistema elettorale dei comuni italiani

Prima dell'introduzione della legge 81/1993, le modalità di elezione dei comuni erano regolate dalle leggi n. 136 del 23 marzo 1956 e n. 663 del 10 agosto 1964⁴. Quest'ultima, in particolare, prevedeva una bipartizione dei comuni tra quelli superiori e quelli inferiori ai 5.000 abitanti. Per i primi, il sistema elettorale era basato su una ripartizione esclusivamente proporzionale dei seggi per il consiglio comunale, mentre per i secondi si utilizzava un

³ Cfr. nota 12.

⁴ Cfr. Agosta A., *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, in Riccamboni G. (a cura di): *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli 1992, pp. 121-128.

sistema a voto limitato con *panachage*. Certo era, però, che la soglia dei 5.000 abitanti determinava di fatto una scelta chiara a favore della proporzionale pura: laddove la competizione non fosse legata esclusivamente a dinamiche particolaristiche e personali (i comuni superiori ai 5.000 abitanti) la regola di base era per un sistema proporzionale senza soglia di sbarramento. Questi sistemi elettorali scaturivano dalla definitiva affermazione di due regole cardine per il sistema politico italiano: la traduzione dei voti in seggi secondo una formula perfettamente proporzionale e l'omogeneità dei sistemi elettorali locali rispetto al modello parlamentare nazionale⁵. A ciò andava aggiunto la forma di governo scelta: un parlamentarismo puro con vincolo di fiducia tra giunta (sindaco) e consiglio comunale⁶.

La necessità di modificare le regole elettorali e la forma di governo dei comuni italiani si presentò con sempre maggior forza. Diverse ricerche ne segnalavano alcuni problemi sostanziali⁷: l'eccessiva frammentazione partitica del consiglio comunale e il necessario vincolo di fiducia tra la giunta e la maggioranza consiliare, erano alla base dell'elevatissima instabilità governativa⁸. Sindaci diversi si susseguivano a tempi di record secondo il volgere dei diversi rapporti tra i principali partiti.

Un primo passo per la riforma del sistema si ebbe nel 1990, quando il governo Andreotti pose la questione di fiducia per impedire l'approvazione di una nuova legge elettorale comunale: venne adottata, così, soltanto una riforma parziale con la l. 142/1990⁹. Si assisteva ad una razionalizzazione della forma di governo parlamentare con l'introduzione della sfiducia "costruttiva"¹⁰ e lo

⁵ Cfr. Moschella G.: , *Legislazione elettorale e sistema dei partiti nella forma di governo regionale e locale in Italia*, in Gambino S. (a cura di) *Sistemi elettorali e governo locale*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1991, p. 31 e segg.

⁶ Vandelli L.: *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino 2007, pp. 102-105.

⁷ Cfr. Cazzola F.: *Periferici integrati: chi, dove, quando nelle amministrazioni comunali*, Bologna, Il Mulino, 1991.

⁸ Cfr. *Ivi*.

⁹ Cfr. Agosta A.: *Sistema elettorale e governo locale: gli effetti della riforma del 1993* in Operto S. (a cura di): *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, Milano, Franco Angeli 1999, pp. 32-33.

¹⁰ Cfr. Ceccanti S.: *Commento all'art. 18, legge n. 81/1993*, in Barbera A. (a cura di): *Elezioni dirette del sindaco del presidente della provincia del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, Rimini, Maggioli Editore 1993.

scioglimento anticipato del consiglio qualora non avesse proceduto all'elezione del sindaco e della giunta entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti¹¹. La vera riforma avvenne, invece, nel 1993, quando dopo un lungo tentativo referendario, si arrivò all'approvazione della cosiddetta legge Ciaffi¹².

L'analisi della l. 81 non può fermarsi soltanto all'ambito elettorale, perché, in realtà, con essa si attua un vero e proprio mutamento di forma di governo. Viene introdotta una forma che è stata definita "neoparlamentare o duale"¹³. Si basa sull'elezione diretta del capo del governo, contestuale a quella

¹¹ Altre novità erano l'introduzione dell'autonomia statutaria, l'attribuzione di potestà regolamentare e una nuova ripartizione delle competenze tra giunta e consiglio: alla prima, le competenze di carattere generale; al secondo, la riserva delle attività di indirizzo, programmazione, produzione normativa e controllo dell'esecutivo.

¹² Questa legge, così come quelle precedenti, non si applica, però, sul territorio delle regioni a statuto speciale. L'autonomia delle regioni si estende, infatti, anche alla materia elettorale delle autonomie locali. In questo senso fu la regione Sicilia la prima a introdurre una riforma completa del sistema elettorale comunale, attraverso la legge regionale n. 7/1992. Si basava sull'elezione diretta del sindaco, pur in un sistema che prevedeva un doppio voto su schede distinte per sindaco e consiglieri comunali: questa separazione e la ripartizione prevalentemente proporzionale dei seggi privarono della maggioranza in consiglio oltre la metà dei sindaci. Non garantendo la stabilità governativa, la legge è stata successivamente modificata dalla l.r. n. 35/1997, che adotta lo stesso schema della legge nazionale. Cfr. Lanza O., Timpanaro D.: *Che cosa cambia con l'elezione diretta del sindaco? Alcune risposte dall'esperienza di Catania*, in "Quaderni di sociologia", n. 14, 1997, pp. 43-68. La Sardegna, al contrario, ha adottato da subito la normativa nazionale. Valle D'Aosta e Friuli adottano specifiche leggi regionali, pur mantenendo l'impianto tipico della legge Ciaffi: rispettivamente la l. r. Valle D'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 e l. r. Friuli Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14.

Il Trentino Alto-Adige adotta, invece, due normative differenti per le Province Autonome. In provincia di Trento la bipartizione dei comuni è fissata alla soglia di 3.000 abitanti. Al di sotto si applica il medesimo sistema dei comuni italiani inferiori ai 15.000 abitanti; l'unica differenza è la possibilità di esprimere due voti di preferenza per i candidati alla carica di consigliere comunale. Nei comuni superiori vige il sistema maggioritario a doppio turno per la carica di sindaco e proporzionale con premio di maggioranza per l'attribuzione dei seggi alle liste. Nella provincia di Bolzano, invece, i sistemi elettorali differiscono in maniera più sensibile da quelli introdotti dalla l. 81/1993. Innanzitutto la l. r. novembre 1994 n. 3 prevede due sistemi differenti a seconda se il comune è inferiore o superiore ai 13.000 abitanti. Nel caso sia un comune minore, il sistema elettorale è maggioritario *plurality* per la competizione dei candidati sindaco, mentre è totalmente proporzionale per l'assegnazione dei seggi del consiglio comunale. Il metodo utilizzato per la ripartizione di questi seggi è quello del quoziente naturale e dei più alti resti. La differenza principale è il completo distacco tra l'arena sindaco e l'arena per la composizione del consiglio comunale. Un voto ad un candidato sindaco è espresso scrivendone nome e cognome nell'apposita riga: inoltre, non vi è collegamento tra i candidati sindaco e liste, quindi non è possibile trasferire un voto dato solo ad una lista ad un candidato sindaco. La preminenza spetta quindi al voto alle liste. Per essere valida una scheda deve riportare il voto ad una lista. Il sistema dei comuni maggiori è simile alla normativa nazionale del 1993. Non è possibile esprimere un voto disgiunto tra candidato sindaco e liste non collegate, ma si possono esprimere fino a quattro preferenze per candidati di un'unica lista.

¹³ Per la descrizione e riferimenti bibliografici su questo modello Cfr. Agosta A.: *Sistema elettorale e governo locale: gli effetti della riforma del 1993*, in Operto S. (a cura di): *op. cit.*, pp. 33-34.

dell'assemblea, e sull'esistenza del rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo. Il rapporto di fiducia è, però, “dimezzato, visto che l'assemblea non elegge il capo dell'esecutivo ma lo può solo revocare”¹⁴. Il consiglio comunale ha, infatti, la possibilità di approvare una mozione di sfiducia che revoca il mandato governativo, ma che, allo stesso tempo, pone fine alla legislatura. A dispetto del sistema precedente, non esiste più l'istituto della sfiducia costruttiva, ma viene, appunto, introdotta una sfiducia detta “risolutiva” o “distruttiva”¹⁵.

Una forma di governo così intesa non può essere paragonata ad una forma presidenziale, che prevede la completa indipendenza dei due poteri, costretti a convivere fino alle naturali scadenze. Il mantenimento della competenza “generale-residuale” in capo alla giunta (e non al sindaco) è un altro elemento che distanzia il sistema dalla forma presidenziale.

Il sindaco può, però, nominare e revocare i propri assessori, i quali assumono prerogative differenti rispetto alla normativa precedente. La giunta, infatti, cessa di essere l'espressione governativa del potere dei partiti, per trasformarsi nella “squadra di governo del sindaco: nei confronti del quale diviene organo collegiale di collaborazione”¹⁶. Il potere esecutivo si identifica con il sindaco eletto direttamente dal popolo, e gli assessori tendono ad emergere come i suoi collaboratori personali¹⁷.

¹⁴ Cit. D'Alimonte R.: *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in D'Alimonte R., Chiaramonte A. (a cura di): *op. cit.*, p. 61, nota 15.

¹⁵ La semplice votazione contraria ad un provvedimento proposto dal governo non comporta, comunque, lo scioglimento della giunta stessa. Cfr. Agosta A.: *Sistema elettorale e governo locale: gli effetti della riforma del 1993*, in Operto S. (a cura di): *op. cit.*, p. 35.

¹⁶ Cit. Vandelli L.: *Sistemi elettorali e forma di governo negli enti locali*, in Luciani M., Volpi M. (a cura di): *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza 1995, p. 258.

¹⁷ Al sindaco, inoltre, è attribuita la responsabilità dell'amministrazione, e vengono demandati poteri di nomina sia verso l'interno (responsabili di servizi e uffici, dirigenti) sia verso l'esterno (rappresentanti presso enti, aziende e istituzioni). La l. 81 prevede, inoltre, differenze sostanziali nei poteri del sindaco e della giunta a seconda della dimensione del comune: nei comuni superiori ai 15.000 abitanti vi è la separazione della funzione di sindaco e presidenza del consiglio comunale, e l'incompatibilità tra le cariche di consigliere ed assessore. Il consiglio resta comunque in possesso di importanti funzioni di indirizzo, programmazione, normazione, controllo della giunta e amministrazione. Cfr. *Ibidem*, pp. 255-262.

Oltre a tutto ciò, il sistema di voto cambia completamente. Innanzitutto, i comuni sono ancora ripartiti in due classi, secondo la loro ampiezza demografica: la soglia è innalzata, però, ai 15.000 abitanti. Per i comuni minori il sistema elettorale è abbastanza semplice: viene eletto il candidato sindaco che ottiene la maggioranza relativa (*plurality*) e alla coalizione di liste ad esso collegate viene attribuito un premio di maggioranza pari ai 2/3 dei seggi consiliari¹⁸, almeno che non abbiano già superato tale soglia da una prima ripartizione proporzionale. Il voto è unico.

Il sistema per i comuni maggiori è, invece, molto più complesso. Questo è nato da “un compromesso tra la spinta maggioritaria del movimento referendario ed una maggioranza parlamentare che ha tentato di riproporre in ogni modo una logica proporzionalista”¹⁹. La differenza principale rispetto al sistema per i comuni inferiori risiede nel doppio voto: l’arena per la competizione alla carica di sindaco è distinta rispetto all’arena per il consiglio comunale.

Viene eletto sindaco il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti: se questa situazione non si verifica, si effettua un secondo turno tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di suffragi. Al secondo turno risulterà vincente il candidato con la maggioranza dei voti (*majority-plurality*).

La competizione per il consiglio comunale si svolge in un’altra arena²⁰. Le liste concorrenti devono essere collegate ad un candidato sindaco, ma un candidato può essere collegato a più liste. Inoltre, è previsto che tra il primo e secondo turno si possano effettuare ulteriori collegamenti tra i candidati al ballottaggio e liste che non facevano parte della loro coalizione. Le liste collegate al primo turno vengono automaticamente riconfermate come collegate al candidato sindaco. La competizione è proporzionale, con la presenza di un premio di maggioranza alla lista (o coalizione di liste) collegata al candidato sindaco

¹⁸ Cfr. Vassallo S.: *Commento all’art. 5 della l. 81/1993* in Barbera A. (a cura di): *op. cit.*, pp. 44-56.

¹⁹ Cit. Barbera A. (a cura di): *op. cit.*, p. 15.

²⁰ In questo sistema è, quindi, possibile distinguere tre diversi destinatari del voto: i candidati sindaco, le liste e i candidati al consiglio comunale.

vincente. L'entità di questo premio è variabile e dipende dalla quota di voti ottenuti dalla lista e dal candidato sindaco vincente. Il premio è, inoltre, eventuale poiché scatta solo a determinate condizioni. Possiamo sintetizzare tre diversi scenari:

- il sindaco viene eletto al primo turno e le liste a lui collegate ottengono la maggioranza assoluta dei voti: il premio garantisce il 60% dei seggi in consiglio alla coalizione vincente;
- il sindaco è eletto al primo turno ma le liste non superano il 50% dei voti: i seggi sono tutti ripartiti proporzionalmente;
- il sindaco è eletto al secondo turno, ma le liste collegate ad un candidato avversario hanno ottenuto al primo turno la maggioranza assoluta dei voti: anche in questo caso la ripartizione è totalmente proporzionale.

A completare questo quadro è poi intervenuta la legge n. 120 del 1999. Questa legge lascia invariate tutte le norme sulla forma di governo, ma apporta alcune modifiche dovute alle “incongruenze strutturali della legge del 1993”²¹. Le novità principali sono²²:

- istituzione dell'*election day*: accorpamento in unica data di tutte le elezioni per i comuni e le province;
- prolungamento della durata della legislatura a cinque anni, ristabilendo lo stesso termine in vigore fino al 1993;
- possibilità per la coalizione del sindaco, vincente al primo turno, di ottenere il premio di maggioranza pur raggiungendo il 40% dei

²¹ Cit. Baldini G.: Legnante G.: *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino 2000, p. 241.

²² Per una descrizione degli aspetti principali della l. 120/1999 Cfr. Vassallo S.: *Sistemi elettorali, forma di governo regionale e ordinamento federale dello Stato. La politica dei piccoli passi*, in “Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale”, n. 2, 1999, pp. 437-441.

consensi e non più il 50%, purché non vi sia una coalizione avversaria che superi il 50%²³;

- introduzione di una soglia legale al 3% per l'accesso alla ripartizione dei seggi delle liste non coalizzate;
- riduzione del numero di sottoscrizioni necessarie alla presentazione delle candidature.

Volendo fornire una definizione di tale sistema elettorale, la dizione che più sembra rispecchiarne le caratteristiche è quella data da D'Alimonte per il sistema delle regioni a statuto ordinario: “sistema proporzionale a premio di maggioranza variabile”²⁴. Il sistema comunale è caratterizzato, però, da una doppia competizione: l'arena per la determinazione del candidato sindaco vincente e quella per l'assegnazione dei seggi in consiglio comunale. Queste sono tra loro collegate, in quanto l'attribuzione del premio di maggioranza è dipendente dall'esito della sfida tra i candidati sindaco, come dimostrato dai tre diversi scenari riportati precedentemente. Per questo pensiamo sia necessario utilizzare una definizione in parte differente: sistema misto a doppia competizione, maggioritaria per il vertice dell'esecutivo e proporzionale con premio di maggioranza eventuale per la composizione del consiglio comunale.

3. *Gli effetti del sistema elettorale sul sistema partitico:*

Il sistema politico italiano ha vissuto una fase di profondo cambiamento a partire dal 1993. L'introduzione di un nuovo sistema elettorale e la “discesa in campo” di nuovi attori politici mutarono completamente il quadro della

²³ Anche con questa soluzione, però, non viene risolto il problema di un'adeguata rappresentanza consiliare legata alla competizione dei candidati sindaco. Infatti, il voto disgiunto e il voto solo al candidato sindaco continuano a produrre lo stesso effetto. Cfr. Baldini G., Legnante G.: *op. cit.*, p. 242.

²⁴ Cit. D'Alimonte R.: *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in D'Alimonte R., Chiamonte A. (a cura di): *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino 2000, p. 12.

politica nazionale. Molti studi si sono concentrati sull'interpretazione di questa fase politica e sulla valutazione degli effetti²⁵, visibili anche nella realtà odierna.

Ciò che ci interessa in questo ambito è analizzare i mutamenti del sistema partitico e osservare se l'evoluzione compiuta (o meglio in corso) a livello nazionale sia riscontrabile anche a livello comunale. Ci soffermeremo, quindi, in merito ai due aspetti più rilevanti della trasformazione partitica: bipolarismo e frammentazione²⁶.

Una delle principali novità del sistema politico post-1993 è, infatti, la bipolarizzazione della competizione. Il termine bipolarismo è ormai entrato nel gergo della politica italiana, ma con molta frequenza vengono indicati, sotto questa qualificazione, aspetti non totalmente inerenti²⁷. Per questo, dobbiamo innanzitutto chiarire la definizione di bipolarismo, che “consiste di quattro dimensioni analiticamente distinte: si tratta di un sistema partitico

- caratterizzato dall'esistenza di due poli rilevanti - partiti o coalizioni di partiti - che si presentano, e sono percepiti, come credibili alternative di governo, e, in quanto tali,
- assorbono larga parte dei voti espressi dagli elettori;
- in cui i terzi poli, se presenti e soprattutto collocati al centro dello spettro politico, risultano penalizzati (sottorappresentati) ed incapaci, se non eccezionalmente, di rivestire un ruolo pivotale all'interno del sistema, dato che,
- il più votato tra i due poli principali consegue la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari ed è quindi in grado di governare”²⁸.

²⁵ Il riferimento principale per un inquadramento teorico e comparato del mutamento politico italiano è Morlino L.: *La transizione impossibile?*, in D'Alimonte R., Chiaramonte A. (a cura di): *op. cit.*, pp. 11-50.

²⁶ Cfr. Bartolini S., Chiaramonte A., D'Alimonte R.: *Maggioritario finalmente? Il bilancio di tre prove*, in D'Alimonte R., Bartolini S. (a cura di) *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino 2002, pp. 363-379, e Chiaramonte A.: *op. cit.*

²⁷ Si pensi all'utilizzo dei termini bipolarismo e bipartitismo, spesso utilizzati in ambito giornalistico come sinonimi.

²⁸ Cit. Bartolini S., Chiaramonte A., D'Alimonte R.: *op. cit.*, p. 364.

Come si ravvisa da questa definizione, l'affermazione di un sistema partitico bipolarizzato è un aspetto complesso, che non può essere risolto facilmente.

Possiamo, però, risalire alle cause dello sviluppo bipolare, individuando come elementi decisivi gli incentivi strategici inclusi nelle leggi elettorali. A livello nazionale possiamo sicuramente citare gli effetti prodotti dall'introduzione dei collegi uninominali del *Mattarellum* e il premio di maggioranza per la lista (o coalizione di liste) vincente introdotto dalla l. 270/2005²⁹. La struttura delle due coalizioni principali, più o meno inclusive, ha segnalato in questi anni il grado di bipolarismo del nostro sistema partitico nazionale.

Ad un'evoluzione simile si è assistito anche a livello comunale: anzi, si può affermare che i comuni siano stati il primo livello amministrativo interessato da questo sviluppo³⁰. “Elezioni dirette del sindaco con sistema maggioritario a un turno (comuni sotto i 15.000 abitanti) o a due turni con ballottaggio (comuni sopra i 15.000 abitanti) e premio di maggioranza si sono dimostrati incentivi istituzionali molto efficaci nel favorire la formazione di coalizioni pre-elettorali e quindi una competizione elettorale sostanzialmente bipolare”³¹. Occorre precisare che gli incentivi alla competizione bipolare, inclusi nella legislazione elettorale comunale, sono di due tipi: la competizione maggioritaria tra i candidati alla carica di sindaco e il premio di maggioranza previsto per la coalizione di liste a questo collegata.

Risulta, quindi, difficile poter valutare gli effetti del singolo premio di maggioranza in merito alla bipolarizzazione del sistema partitico, slegandoli dalla competizione maggioritaria per l'elezione diretta del sindaco. Anche gli indici a cui ci siamo riferiti, infatti, si riferiscono all'arena per la competizione alla carica di sindaco e non all'arena dell'assegnazione dei seggi consiliari, dove

²⁹ Questo sistema è stato, inoltre, apertamente criticato per gli evidenti limiti tecnici. Cfr. D'Alimonte R.: *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in D'Alimonte R., Chiaramonte A. (a cura di): *op. cit.*, pp. 51-88.

³⁰ La legge Ciampi, infatti, è stata la prima legge elettorale che ha tentato di superare il classico schema di pluralismo polarizzato tipico della prima Repubblica.

³¹ Cit. D'Alimonte R.: *Il nuovo sistema elettorale dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in D'Alimonte R., Chiaramonte A. (a cura di): *op. cit.*, p. 60.

entra in vigore direttamente il premio di maggioranza³². Certo è, comunque, che il premio è un incentivo ulteriore per le singole liste a formare coalizioni ampie e competitive, in grado di trainare il proprio candidato sindaco e di ottenere la percentuale di voti necessaria per far scattare il premio di maggioranza (variabile a seconda dei casi).

Abbiamo di seguito calcolato due indici per la valutazione del grado di bipolarismo³³: l'indice di bipolarismo dei voti all'esecutivo e il voto ai terzi poli nella competizione per il ruolo di sindaco. Il primo indice somma la percentuale di voti dei primi due candidati (coalizioni); il secondo individua, invece, i terzi candidati come numero di voti³⁴. Abbiamo dapprima analizzato questi indici secondo la ripartizione geografica dei comuni e successivamente abbiamo analizzato l'evoluzione negli anni.

Per la prima di queste analisi abbiamo suddiviso i comuni italiani in tre zone: Nord, Sud e Zona Rossa. Questa distinzione riprende la classificazione tipica con cui si è soliti confrontare i risultati elettorali: l'unica distinzione è per il Nord del paese che è stato inserito in un'unica classe³⁵ per la mancanza dei comuni delle regioni a statuto speciale.

L'indice di bipolarismo dei voti all'esecutivo segnala la concentrazione dei voti ai due candidati sindaco con più voti: nel campione di analisi il dato medio è del 78%. Significa che le due coalizioni principali raccolgono in media quasi l'80% dei voti. I terzi poli, invece, ottengono mediamente il 13,22% (Tabella 1). Questo significa che in un'elezione media, il grado di bipolarismo è molto elevato.

³² Questo per poter misurare i voti ai singoli candidati sindaco che, seppur spesso condizionati da un forte livello di personalizzazione, possiamo identificarli come voti di coalizione, come elettori che si identificano in una coalizione (area) di riferimento.

³³ I dati si riferiscono alle elezioni comprese nell'arco temporale 1993-2006 poiché, per le modalità con cui il Ministero dell'Interno presenta i dati elettorali a partire dal 2007, non è stato ancora possibile calcolare gli indici di bipolarismo per gli anni 2007-2009.

³⁴ Entrambi gli indici si riferiscono ai voti ottenuti al primo turno.

³⁵ E non in due classi distinte Nord-Ovest (Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta e Lombardia) e Nord-Est (Trentino Alto-Adige, Veneto e Friuli Venezia Giulia).

Scomponendo i dati per zona geografica si osserva che i comuni del Sud Italia si attestano sui valori medi (78% di voti alle prime due coalizioni e 13% al terzo polo). Le differenze più importanti si notano, invece, nella Zona Rossa e nel Nord (Figura 1 e 2). Nella prima il livello di bipolarismo è ancora più elevato, poiché la concentrazione dei voti ai primi due candidati sindaco è dell'83%, mentre i terzi poli raccolgono poco più dell'11%. Al contrario nei comuni del Nord, l'indice di bipolarismo dei voti all'esecutivo scende al 74%, anche se i terzi poli non crescono in modo significativo (13,86%).

Tabella 1: indici di bipolarismo per zone geografiche (1993-2009)

	Bipolarismo esecutivo (%)	Terzi poli (%)
Nord	74,45	13,86
Zona Rossa	82,92	11,14
Sud	78,21	13,73
MEDIA	78,00	13,22

Figura 1: indice di bipolarismo dei voti all'esecutivo per zone geografiche (%) (1993-2009)

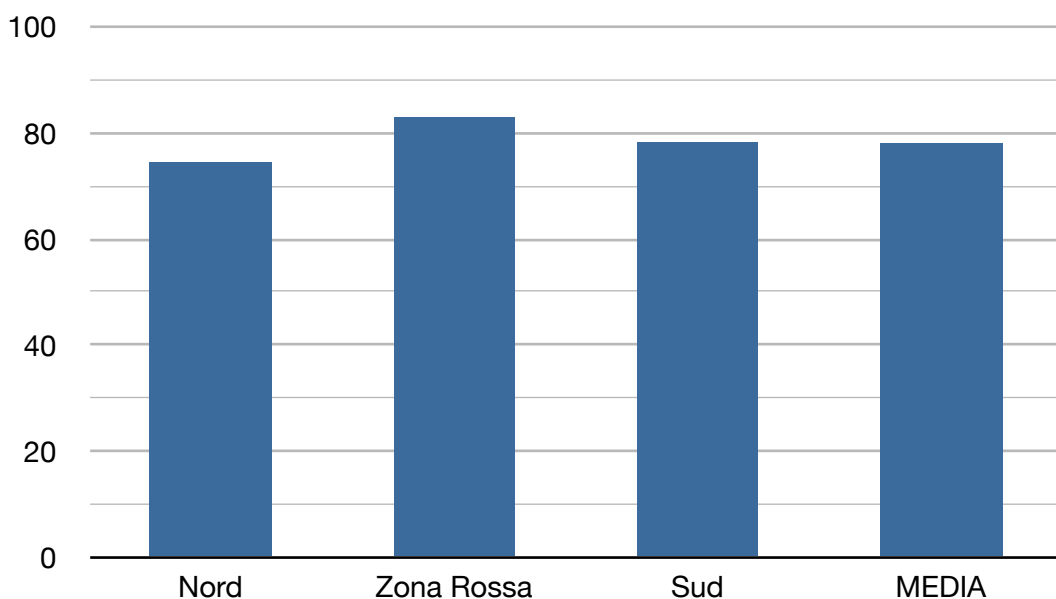
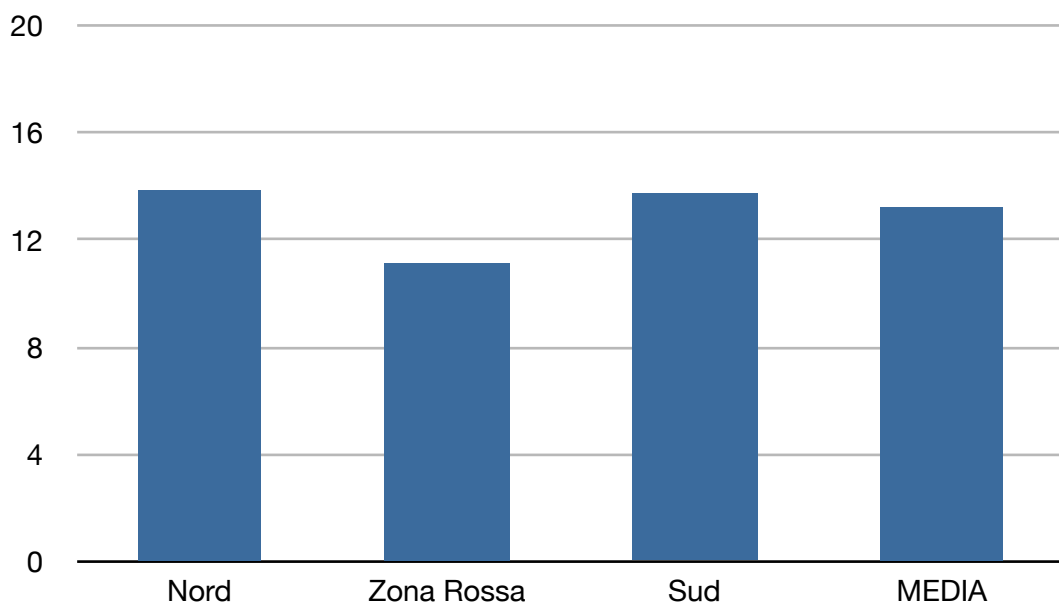


Figura 2: Voto ai terzi poli per zone geografiche (%) (1993-2009)

Analizzando gli indici secondo l'evoluzione per anni si osserva come il bipolarismo sia una caratteristica del sistema partitico che si è affermata con il tempo. Nel 1993, infatti, l'indice di concentrazione dei voti all'esecutivo si assestava su un valore pari al 60%; solo un anno più tardi saliva già al 65%; nel 2000 superava per la prima volta quota 80%. Stessa evoluzione per il voto ai terzi poli: nel 1993 sfiorava il 17%; nel 2001 era dell'11,71% e nel 2005 era del 9,92%.

Questi dati confermano l'ipotesi di partenza: gli incentivi racchiusi nel sistema elettorale comunale hanno comportato l'affermazione di un sistema bipolare basato sulle coalizioni costruite intorno ai candidati sindaci. Ribadiamo la difficoltà a misurare l'effetto del singolo premio di maggioranza su questa dinamica, poiché esso offre maggiori incentivi alla competizione tra singole liste partitiche; per questo, ancora maggiore importanza ha l'analisi della frammentazione, l'altra dinamica di sviluppo del sistema partitico italiano.

Tabella 2: indici di bipolarismo per anno

Anno (n. elezioni)	Bipolarismo esecutivo (%)	Terzi poli (%)
1993 (73)	60,54	16,92
1994 (118)	65,26	16,22
1995 (268)	72,79	15,07
1996 (47)	75,66	13,63
1997 (172)	76,58	14,98
1998 (125)	78,75	14,15
1999 (215)	79,20	12,17
2000 (68)	82,86	12,08
2001 (129)	81,23	11,71
2002 (139)	84,51	11,62
2003 (62)	80,56	12,82
2004 (215)	83,15	11,05
2005 (71)	85,47	9,92
2006 (127)	84,03	11,75

Figura 3: indice di bipolarismo dei voti all'esecutivo per anno (%)

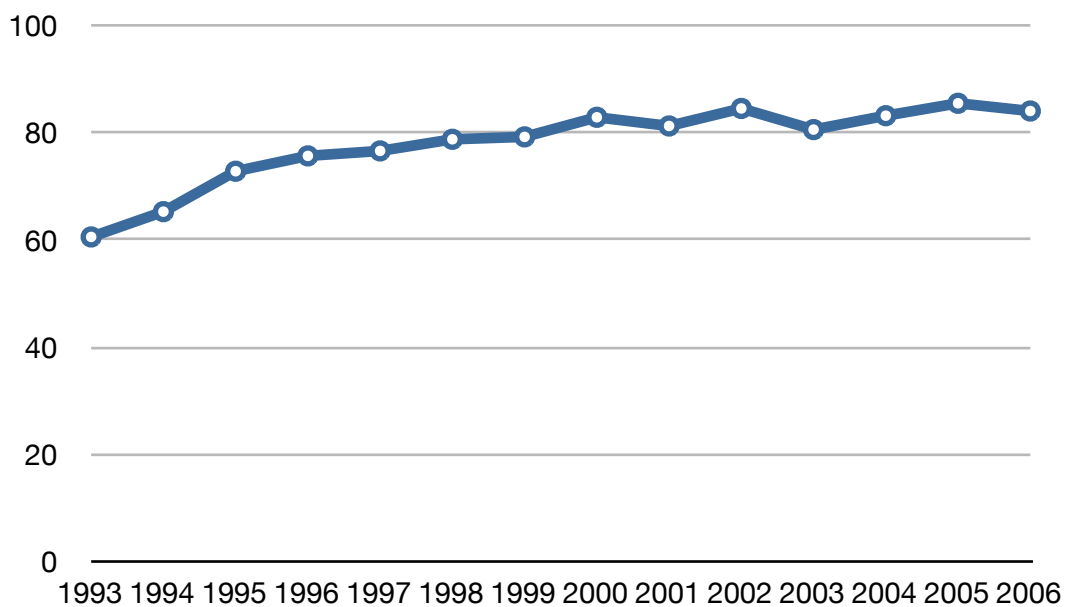
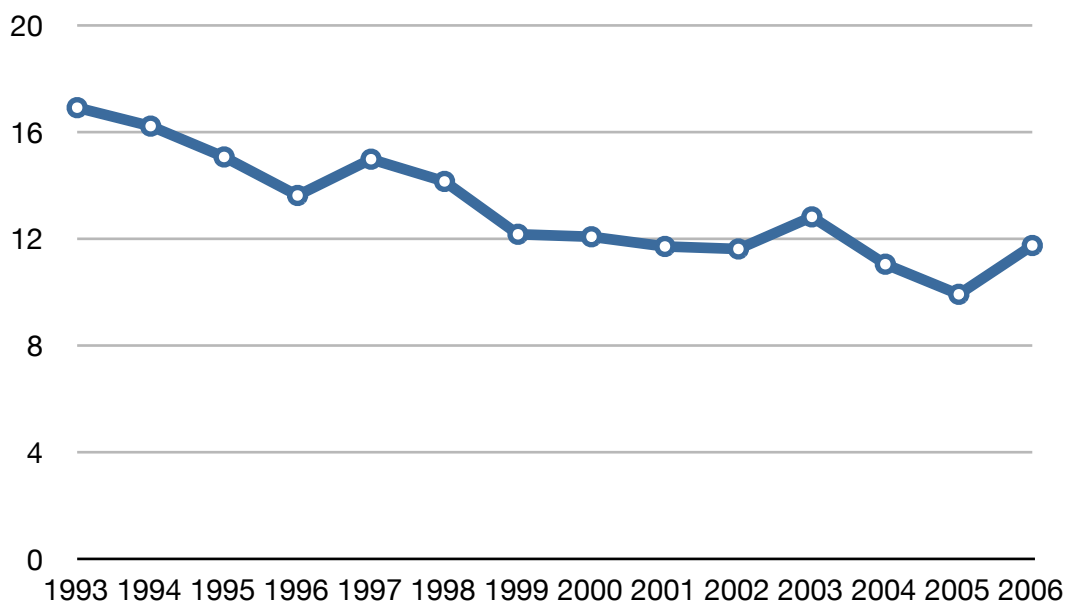


Figura 4: voto ai terzi poli per anno (%)



L'instaurazione del bipolarismo a livello nazionale non ha portato con sé una semplificazione del quadro partitico. Anzi, nelle elezioni politiche del 2006 il numero di liste in competizione era più elevato di quello del 1992³⁶. A questo si deve aggiungere che la frammentazione si ripropone anche in uscita dall'ambito elettorale: la legislazione elettorale di contorno, infatti, rappresenta un altro incentivo al frazionamento partitico. L'ultimo stadio di questo processo di differenziazione è l'ingresso anche nella composizione dell'organo esecutivo: il governo Prodi II ha raggiunto il (triste) record di numero di partiti al governo tra le democrazie consolidate (otto)³⁷.

“La radice dell'instabilità inter-elettorale delle coalizioni e dei governi sono i partiti”³⁸. La trasformazione della politica italiana, come abbiamo già notato precedentemente, ha portato alla ribalta due attori fondamentali: le coalizioni e i partiti. Abbiamo osservato come lo sviluppo delle coalizioni sia stato il motore dell'affermazione del bipolarismo: la sopravvivenza dei partiti è,

³⁶ Cfr. Chiaramonte A.: *op. cit.*, p. 394.

³⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 397.

³⁸ Cit. Bartolini S., Chiaramonte A., D'Alimonte R.: *op. cit.*, p. 373.

invece, il sintomo della frammentazione del sistema. La frammentazione, quindi, si è “riprodotta elezione dopo elezione grazie alla capacità di adattamento ai nuovi sistemi elettorali ad opera degli stessi partiti e grazie anche ad un “ambiente” istituzionale loro favorevole”³⁹. Questa destrutturazione ha sicuramente causato una complicazione nei processi decisionali, che, come abbiamo visto, coinvolgono un numero di attori troppo elevato.

Per osservare la frammentazione del sistema partitico nei comuni italiani abbiamo calcolato tre indici: il numero di liste presentatesi alla competizione, il numero di liste che hanno ottenuto seggi nelle varie elezioni e il numero effettivo di partiti (Neff) secondo la distribuzione dei voti.

I valori medi di questi tre indici segnalano una marcata frammentazione del sistema partitico comunale: mediamente vi sono più di 12 liste che si presentano in un’elezione di un comune superiore ai 15.000 abitanti. Secondo il calcolo ponderato dell’indice Neff in base alla distribuzione dei voti, i partiti che si presentano alle elezioni sono mediamente più di 7. Questa ampia frammentazione trova, in parte, una riduzione in ambito consiliare: dei 12,34 partiti che si presentano “solo” 7,98 ottengono seggi.

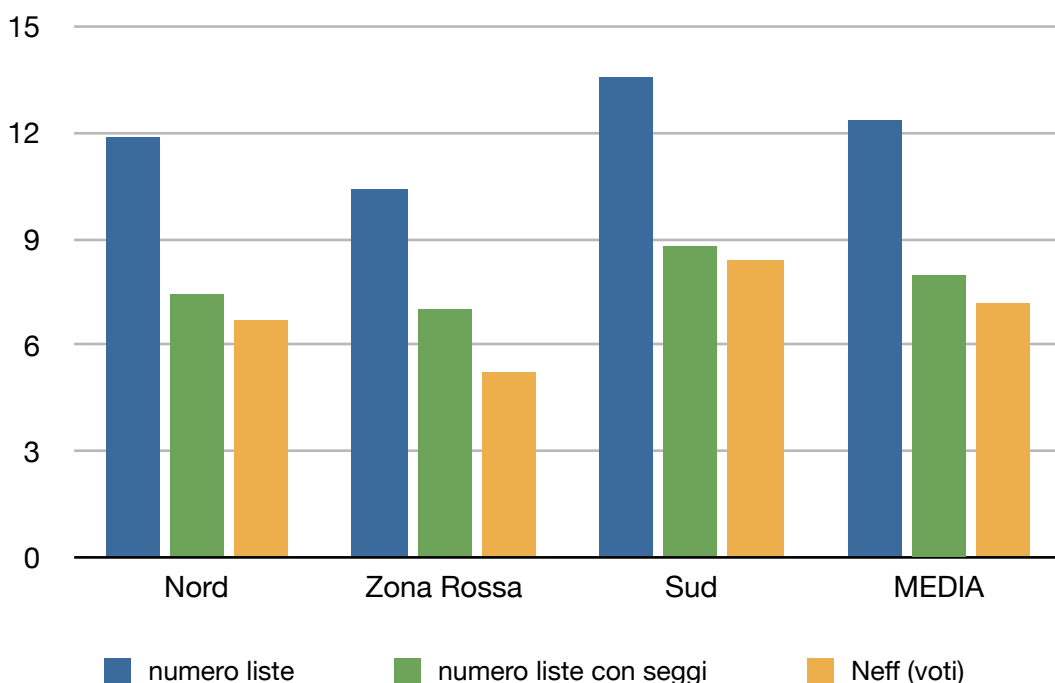
Scomponendo il dato secondo le zone geografiche di appartenenza dei comuni, è il Sud di Italia a segnare i valori più elevati: ben 14 liste presenti alle elezioni (8,39 partiti elettorali Neff) e 8,78 liste che ottengono seggi. Al contrario è la Zona Rossa quella in cui si registrano i valori più bassi (10,39 liste e 5,22 partiti elettorali). Il Nord segna valori simili alla media.

³⁹ Cit. Chiaramonte A.: *op. cit.*, p. 401.

Tabella 3: indici di frammentazione per zone geografiche (1993-2009)

	Numero liste	Numero liste con seggi	Neff (voti)
Nord	11,87	7,44	6,69
Zona Rossa	10,39	7,01	5,22
Sud	13,56	8,78	8,39
MEDIA	12,34	7,98	7,17

Figura 5: numero liste, numero liste con seggi e Neff (voti) per zone geografiche (1993-2009)



Confrontando anche l'evoluzione per anni di svolgimento delle elezioni, si nota anche in questo caso un progresso netto degli indici (Tabella 4 e Figura 6). Il numero di liste presenti alle elezioni cresce dalle 9,81 del 1993 (addirittura 8,98 nel 1995) fino alle 17,16 del 2007. Il numero di liste con seggi quasi si raddoppia, passando dalle 5,3 del 1993 alle 9,49 del 2005. Stessa cosa per il numero effettivo di partiti (5,74 nel 1993, 8,68 nel 2007).

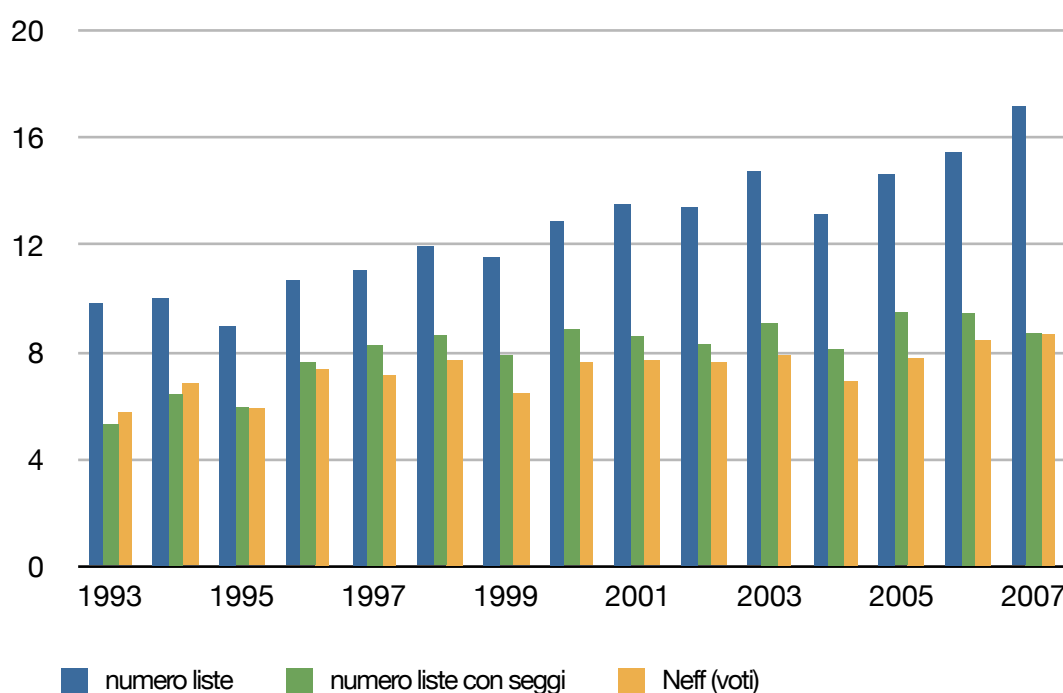
I dati presentati mostrano l'adattamento degli attori politici agli incentivi del sistema elettorale comunale: le coalizioni create intorno ai candidati sindaco

devono essere le più ampie possibili, così da ottenere la maggioranza assoluta dei voti. Non vi sono particolari limiti alla presentazione di liste, mentre la frammentazione in uscita viene contenuta dalla modalità di ripartizione dei seggi. Se, infatti, questa segue dei criteri proporzionali, vi sono due fattori fondamentali di riduzione della frammentazione: le soglie di sbarramento (3% alle liste non coalizzate) e il premio di maggioranza, che se da un lato premia le liste appartenenti alla coalizione vincente, dall'altro lato riduce i seggi a disposizione per i partiti di minoranza.

Tabella 4: indici di frammentazione per anno

	Numero liste	Numero liste con seggi	Neff (voti)
1993 (73)	9,81	5,30	5,74
1994 (118)	10,03	6,45	6,83
1995 (268)	8,98	5,94	5,90
1996 (47)	10,68	7,62	7,37
1997 (172)	11,07	8,27	7,14
1998 (125)	11,94	8,63	7,70
1999 (215)	11,56	7,88	6,45
2000 (68)	12,88	8,84	7,61
2001 (129)	13,52	8,58	7,69
2002 (139)	13,41	8,29	7,62
2003 (62)	14,74	9,08	7,89
2004 (215)	13,15	8,12	6,93
2005 (71)	14,65	9,49	7,78
2006 (127)	15,46	9,47	8,46
2007 (141)	17,16	8,71	8,68
MEDIA	12,34	7,98	7,17

Figura 6: numero liste, numero liste con seggi e Neff (voti) per anno



4. *Il rendimento del premio di maggioranza*

In questa parte vi è l'intento di approfondire l'analisi del premio di maggioranza e valutarne il rendimento in questi primi quindici anni di applicazione.

Abbiamo descritto la natura eventuale del premio di maggioranza nelle elezioni comunali⁴⁰. Il primo aspetto per valutare il rendimento è quindi osservare se e quante volte il premio è stato effettivamente applicato. Come abbiamo descritto precedentemente le condizioni che determinano l'applicazione del premio di maggioranza sono dettate essenzialmente dalla distribuzione del voto tra le liste e tra i candidati sindaco. I tre scenari a cui abbiamo fatto riferimento nel paragrafo introduttivo, si possono tradurre in differenti classi in base all'applicazione o meno del premio.

⁴⁰ Nei comuni superiori ai 15.000 abitanti.

La situazione più immediata, e la più probabile, è quella per cui il premio di maggioranza viene applicato. Un candidato sindaco risulta vincente (al primo o al secondo turno) e la coalizione di liste a questo collegate ricevono il premio di governabilità pari al 60% dei seggi in consiglio⁴¹.

Vi sono, però, quattro possibili situazioni per cui il premio di maggioranza non trova applicazione:

- Nel caso che abbiamo denominato 1, il premio non scatta perché la coalizione di liste collegata al candidato sindaco vincente ha già ottenuto più del 60% dei seggi dalla ripartizione proporzionale⁴². Formalmente il premio di maggioranza non viene attribuito anche se, di fatto, esiste una maggioranza ampia in consiglio per il sindaco vincente. Inoltre, è molto probabile (ma non obbligatorio) che questa situazione si verifichi con la vittoria al primo turno di un candidato.
- Nel caso 2, il premio non scatta, invece, perché le liste collegate al nuovo sindaco, eletto al primo turno, non hanno raggiunto la soglia minima del 40% dei voti. Questa clausola è stata inserita per evitare una disproporzionalità troppo forte nella ripartizione dei seggi tra le liste: diversamente, prima della l. 120/1999, questa soglia era innalzata al 50%, con maggiori probabilità che la situazione si verificasse;
- Nella situazione 3, il premio non si applica perché una coalizione diversa da quella collegata al sindaco vincente al secondo turno ha ottenuto la maggioranza dei voti.

⁴¹ Per ragioni di esposizione abbiamo abbinato a ciascun caso concreto un codice di sintesi. Questa situazione è stata denominata “x”.

⁴² Ricordiamo che nella trasformazione dei voti in seggi il primo passaggio che viene effettuato è la ripartizione proporzionale secondo il metodo D'Hondt tra le liste che hanno superato le soglie di sbarramento. Qualora la coalizione di liste collegata al candidato sindaco vincente non abbia ottenuto almeno il 60% dei seggi, si provvede ad assegnare il premio; successivamente si ripartiscono il restante 40% dei seggi alle minoranze secondo il metodo proporzionale. Vedi anche D.P.R.s 132/1993.

- Nell'ultima situazione (4), il premio non scatta perché una coalizione di liste diversa da quella collegata al candidato sindaco vincente al primo turno ha ottenuto la maggioranza dei voti nell'arena proporzionale. Questa condizione si verifica solo dopo l'approvazione della l. 120/1999, poiché, in precedenza, si sovrapponeva alla condizione 2.

Tabella 5: classificazione elezioni comunali secondo l'applicazione del premio di maggioranza

Codice	Premio
x	Premio scatta al primo turno o al secondo turno;
1	Premio non scatta perché le liste collegate al candidato sindaco eletto hanno ottenuto più del 60% dei seggi dalla ripartizione proporzionale;
2	Premio non scatta perché le liste collegate al candidato sindaco eletto nel 1 turno non hanno raggiunto il 40% dei voti (50% prima del 1999);
3	Premio non scatta perché una coalizione di liste diversa da quella del candidato eletto al 2 turno ha ottenuto la maggioranza;
4	Premio non scatta perché una coalizione di liste diversa da quella del candidato eletto al 1 turno ha ottenuto la maggioranza.

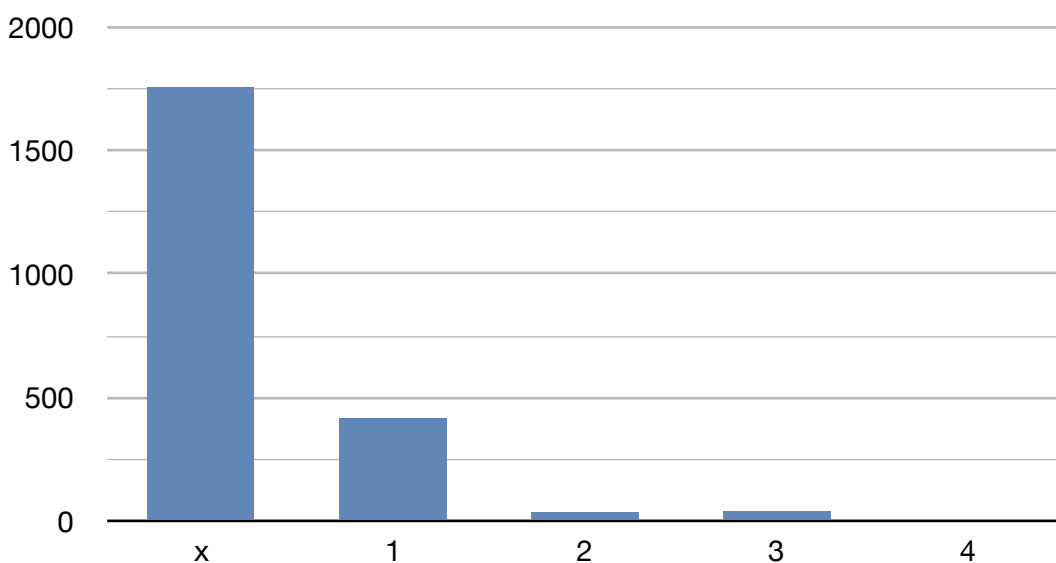
Dopo aver creato queste classi secondo le effettive possibilità di applicazione del premio di maggioranza, abbiamo osservato come si distribuivano i casi all'interno del nostro *database*, che racchiude i risultati elettorali di tutte le elezioni dei comuni superiori ai 15.000 abitanti tra il 1993 e il 2009. L'universo di analisi è pari a 2248 elezioni: di queste ben 1755 hanno visto l'applicazione del premio di maggioranza per la coalizione di liste collegate al candidato sindaco vincente al primo o al secondo turno. Quindi, più del 78% dei casi ha registrato l'attribuzione del premio di maggioranza. Al contrario le situazioni in cui il premio non viene applicato sono molto inferiori (22%).

Tra l'altro, come dimostrano la Tabella 6 e la Figura 9, tra i casi in cui il premio non scatta quello decisamente maggioritario è il caso 1, ossia laddove la coalizione vincente non riceve il premio perché ha già ottenuto più del 60% dei seggi in consiglio dalla ripartizione proporzionale. Più precisamente 416 elezioni sulle 493 in cui il premio non scatta rientrano in questa categoria (18,5% del totale del campione). Solo il 3,41% dei casi del totale delle elezioni vede una distribuzione dei voti tra liste e tra candidati sindaci così particolare da non avere una maggioranza certa in consiglio per il candidato sindaco vincente. Il caso 3 è tra questi quello che si verifica con la maggiore frequenza (40, pari all'1,77%), seguito dal caso 2 (32, 1,42%) e, infine, dal caso 4, che si verifica soltanto in 5 elezioni (0, 22%).

Tabella 6: classificazione elezioni comunali secondo l'applicazione del premio di maggioranza (1993-2009)

Classificazione	x	1	2	3	4	Totale
Elezioni (n.)	1755	416	32	40	5	2248
Elezioni (%)	78,06	18,50	1,42	1,77	0,22	100

Figura 9: classificazione elezioni comunali secondo l'applicazione del premio di maggioranza (n.) (1993-2009)



Questi dati dimostrano che il premio di maggioranza, che ha natura eventuale, in realtà viene applicato nella grandissima maggioranza dei casi. La disciplina della l. 81/1993 e la distribuzione dei voti che ha caratterizzato questi primi 16 anni di applicazione, garantiscono nella quasi totalità dei casi una maggioranza ampia e dello stesso colore politico al candidato sindaco vincente.

E' comunque interessante osservare se i caratteri osservati si presentano allo stesso modo suddividendo il territorio italiano in zone elettorali e come questi caratteri siano evoluti nel corso degli anni.

La tabella 7 riporta i risultati della classificazione, in valore numerico e in valore percentuale, della suddivisione per aree geografiche. Come si evince anche dalla Figura 10 non vi sono differenze particolari tra le varie zone. L'applicazione del premio di maggioranza è il caso che si verifica con decisamente maggiore frequenza. Addirittura la percentuale sale all'88,64% al Nord; al Sud risulta essere in linea con la media nazionale (77,61%), mentre la Zona Rossa è quella che esprime il minor numero di questi casi (63,29). Questa diversità è però dimostrata in larga parte dalla differente percentuale di casi in cui il premio non scatta perché la coalizione di liste vincente ha già ottenuto il 60% o più dei seggi dalla ripartizione proporzionale. Se, infatti, confrontiamo la percentuale di elezioni in cui vi è sicuramente una maggioranza in consiglio collegata al candidato sindaco vincente ($x+1$) ai casi in cui questo non avviene ($2+3+4$) si osserva una continuità molto forte. La Tabella 8 evidenzia questo carattere in maniera molto immediata.

La percentuale di 34,52 dei casi 1 registrati nella Zona Rossa è un dato comunque significativo perché evidenzia una particolare forma della competizione in questa zona. Le maggioranze sono molto ampie in più di un terzo delle elezioni, e la competitività risulterà essere, quindi, inferiore rispetto alle altre zone d'Italia.

Un altro punto che merita una sottolineatura è il dato di casi in cui non scatta il premio nel Sud del paese. Le situazioni 2 e 4, e soprattutto la 3 sono riscontrate in misura molto superiore in questa zona rispetto a tutto il resto del

paese. Questo significa che la forma della competizione ha caratteri particolari, in cui maggiori saranno i casi con differenze importanti tra il risultato dei candidati sindaci e quello delle coalizioni a questi collegati.

Tabella 7: classificazione elezioni comunali secondo la zona geografica (1993-2009)

Zone	x	1	2	3	4	N. elezioni
Nord	88,64	9,22	1,07	1,07	0,00	748
Zona Rossa	63,29	34,52	1,2	0,79	0,20	504
Sud	77,61	17,37	1,8	2,8	0,40	996
Media (%)	78,07	18,51	1,4	1,8	0,22	
TOTALE	1755	416	32	40	5	2248

Figura 10: classificazione elezioni comunali secondo la zona geografica (%) (1993-2009)

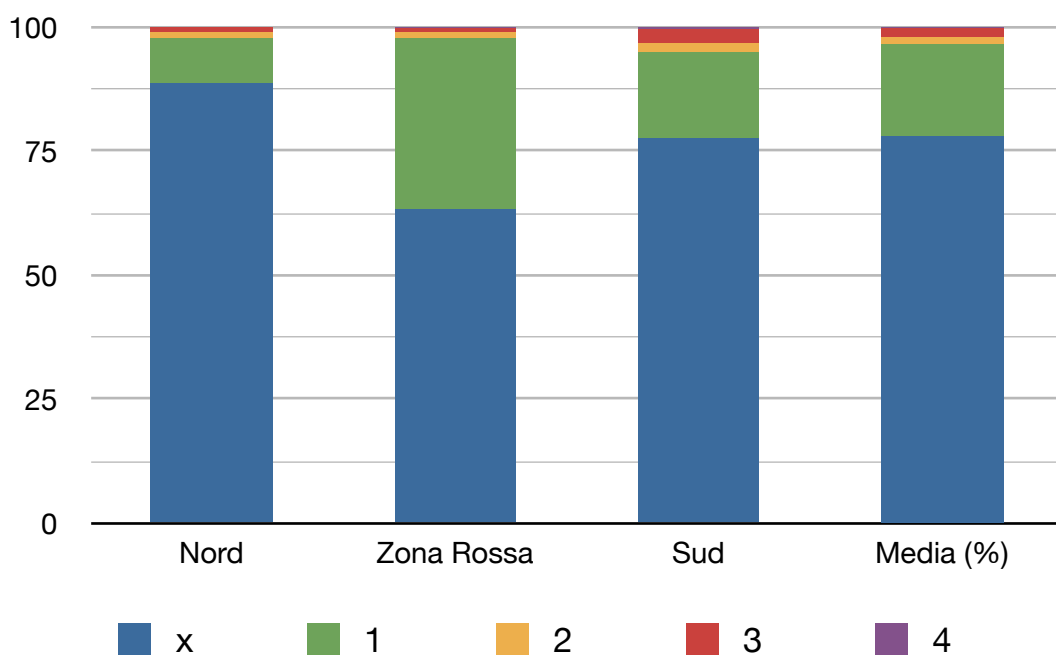


Tabella 8: classificazione elezioni comunali per maggioranza certa in consiglio (1993-2009)

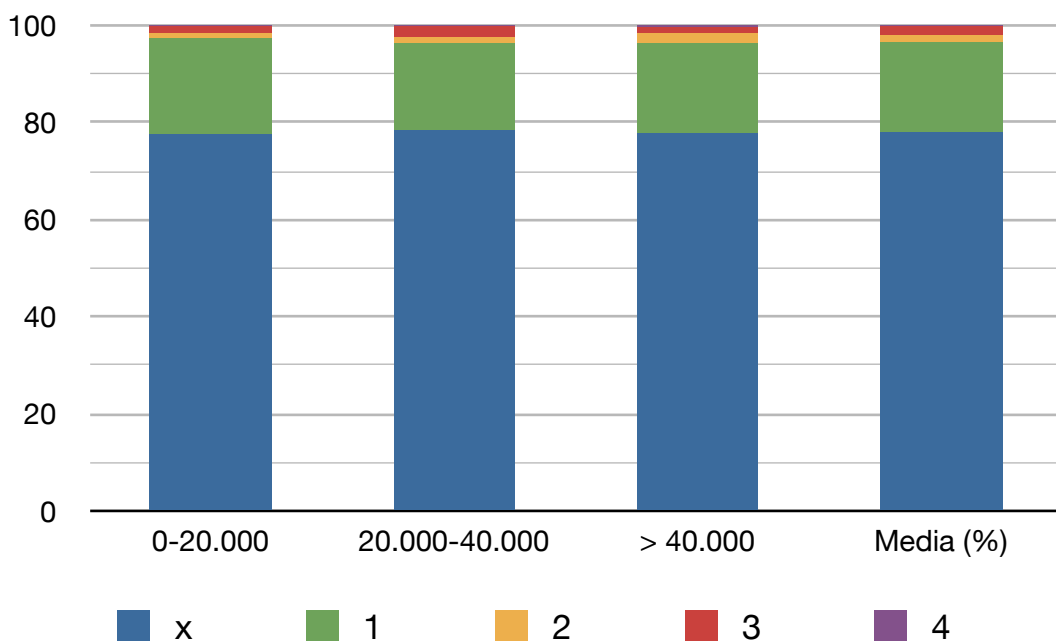
	x+1	2+3+4
Nord	97,86	2,14
Zona Rossa	97,81	2,19
Sud	94,98	5
MEDIA	96,56	3,41

Un'altra variabile che può spiegare questi risultati è l'ampiezza del comune secondo il numero di abitanti. La distribuzione dei voti, infatti, potrebbe variare a seconda della grandezza del comune e quindi al differente tipo di competizione politico-elettorale. Dalla Tabella 9, invece, si nota come non vi siano particolari differenze tra le elezioni tenutesi nei comuni inferiori ai 20.000 abitanti, a quelli compresi tra 20 e 40 mila abitanti e quelli superiori. Il numero di tornate elettorali in cui si applica il premio di maggioranza è in percentuale sempre costante (78% dei casi), così come la situazione di maggioranza ampia in consiglio (18%) e le tre situazioni in cui, invece, non scatta il premio e non vi è corrispondenza politica tra il sindaco e la maggioranza in consiglio comunale (3,5%).

Tabella 9: classificazione elezioni comunali secondo la dimensione (1993-2009)

Classe comune	x		1		2		3		4		Totale
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	
0-20.000	409	77,61	104	19,73	6	1,14	7	1,33	1	0,19	527
20.000-40.000	838	78,39	192	17,96	13	1,22	24	2,25	2	0,19	1069
> 40.000	508	77,91	120	18,40	13	1,99	9	1,38	2	0,31	652
TOTALE	1755		416		32		40		5		2248

Figura 11: classificazione elezioni comunali secondo la dimensione (%) (1993-2009)



Se l'ampiezza del comune non è una variabile che fornisce degli scarti dalla media da analizzare, un'ultima analisi può essere legata all'evoluzione temporale del fenomeno. Attraverso un'analisi diacronica, infatti, possiamo osservare se le modalità di applicazione del premio si sono modificate nel corso degli anni.

In questo tipo di analisi occorre valutare che le classi formate dagli anni di elezione non sono omogenee. Come si vede dalla Tabella 10, infatti, ci sono anni in cui il numero di elezioni è sensibilmente maggiore: 1995, 1999, 2004 e 2009 sono i quattro anni in cui si sono tenute più di 200 elezioni di comuni superiori ai 15.000 abitanti⁴³. Per questo l'analisi sarà inficiata da campioni di dimensioni molto differenti tra loro. E' comunque possibile ottenere delle indicazioni interessanti dai valori percentuali.

⁴³ Questi anni rappresentano le scadenze naturali delle legislature comunali, dal tempo della loro costituzione con l'inizio della Repubblica. Ricordiamo, infatti, che la durata dei mandati era prima del 1993 di 5 anni, mentre con la legge 1993 questi erano stati ridotti a 4. La l. 120/1999 ha poi ristabilito il termine dei 5 anni.

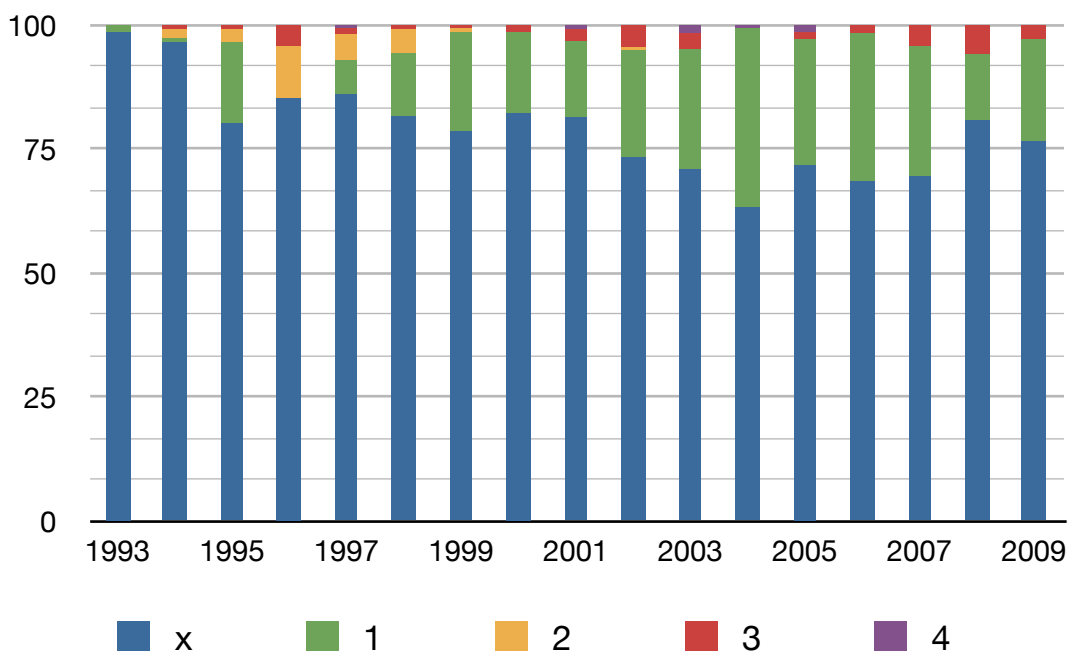
Il primo dato che emerge con interesse è che a percentuale di elezioni in cui si è applicato il premio di maggioranza è diminuita nel corso degli anni: impressiona in particolar modo il dato del 1993, quando, seppur con pochi casi a disposizione (73), il 98,63% delle elezioni aveva visto l'applicazione del premio di maggioranza. Sicuramente questo dato è influenzato dall'adattamento strategico degli attori politico-elettorali alle nuove norme. I partiti e gli elettori, di fronte a questo radicale cambiamento, non avevano ancora appreso totalmente gli incentivi delle nuove regole: la costruzione dell'offerta, e soprattutto il voto, continuavano a seguire logiche proporzionali e il premio interveniva come strumento per garantire la produzione di maggioranze e l'ampliamento in termini di seggi consiliari di quest'ultime. Nel corso degli anni la percentuale è poi diminuita fino a toccare il suo minimo nel 2004 (63,26%), tra l'altro una tornata molto numerosa. Proprio in questo anno si registra il numero più alto di elezioni in cui il premio non è scattato perché già la coalizione aveva ottenuto più del 60% dei seggi (36,28%).

Valgono le considerazioni svolte precedentemente: anche nei casi dove la percentuale di elezioni in cui si applica il premio è al punto minimo, le condizioni di assenza di maggioranza (2, 3, 4) non crescono in misura significativa, ma solamente aumentano i casi in cui non scatta il premio perché la coalizione vincente ha già una maggioranza superiore al 60%. Nella distribuzione delle situazioni con assenza di maggioranza certa per il sindaco (2, 3, 4), si osserva l'importanza dell'intervento della legge 120 del 1999. Precedentemente a questa, infatti, le condizioni 4 si sovrapponevano alle condizioni 2: vi era una maggioranza diversa da quella del candidato eletto al primo turno, ma, ancora prima, la coalizione del candidato sindaco vincente non aveva una propria maggioranza. Così la condizione 4 ha incominciato a verificarsi a partire dal 2001.

Tabella 10: classificazione elezioni comunali secondo l'anno (numero e %)

Anno	x		1		2		3		4		Totale (n.)
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	
1993 (73)	72	98,63	1	1,37	0	0	0	0	0	0	73
1994 (118)	114	96,61	1	0,85	2	1,69	1	0,85	0	0	118
1995 (268)	215	80,22	44	16,42	7	2,61	2	0,75	0	0	268
1996 (47)	41	85,42	0	0,00	5	10,42	2	4,17	0	0	48
1997 (172)	148	86,05	12	6,98	9	5,23	3	1,74	0	0	172
1998 (125)	102	81,60	16	12,80	6	4,80	1	1	0	0	125
1999 (215)	169	78,60	43	20,00	2	0,93	1	0,47	0	0	215
2000 (68)	56	82,35	11	16,18	0	0	1	1,47	0	0	68
2001 (129)	105	81,40	20	15,50	0	0	3	2,33	1	0,78	129
2002 (139)	102	73,38	30	21,58	1	0,72	5	3,60	1	0,72	139
2003 (62)	44	70,97	15	24,19	0	0	2	3,23	1	1,61	62
2004 (215)	136	63,26	78	36,28	0	0	0	0	1	0,47	215
2005 (71)	51	71,83	18	25,35	0	0	1	1,41	1	1,41	71
2006 (127)	87	68,50	38	29,92	0	0	2	1,57	0	0	127
2007 (141)	98	69,50	37	26,24	0	0	6	4,26	0	0	141
2008 (68)	55	80,88	9	13,24	0	0	4	5,88	0	0	68
2009 (209)	160	76,56	43	20,57	0	0	6	2,87	0	0	209
TOTALE	1755		416		32		40		5		2248

Figura 12: classificazione elezioni comunali secondo l'anno (%)



5. *Il premio di maggioranza e i governi comunali*

Un altro aspetto fondamentale per valutare il rendimento del premio di maggioranza è il confronto con la realtà istituzionale dei comuni. Come, infatti, abbiamo descritto precedentemente, la forma di governo comunale, è fortemente mutata con l'approvazione della legge 81 del 1993. L'elezione diretta del sindaco è stata la riforma più importante da questo punto di vista: allo stesso modo, però, l'introduzione del premio di maggioranza incide fortemente sulla struttura dei governi comunali.

Il primo dato che dobbiamo osservare è la durata delle legislature. Alcune ricerche⁴⁴ mettevano in mostra, infatti, come la realtà dei comuni precedente al 1993, fosse caratterizzata da un ampio numero di scioglimenti anticipati e da una durata media dei governi molto ridotta. La riforma ha introdotto la piena corrispondenza tra la legislatura e il governo di una giunta: il venir meno della

⁴⁴ Cfr. Cazzola F., *op. cit.*, pp. 16-19 e Baldini G.: *La prima prova del modello neoparlamentare: il governo delle città italiane nel decennio 1993-2002*, in Ceccanti S., Vassallo S. (a cura di): *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino 2004, pp. 152-153.

fiducia tra il consiglio e la giunta provoca, infatti, lo scioglimento anticipato di tutto il consiglio e, quindi, nuove elezioni.

Per questo, abbiamo di seguito calcolato la durata media delle legislature che coincide con la durata media delle giunte comunali. Per valutare questi dati è necessario ricordare che il termine legale di durata delle legislature era fissato tra il 1993 e il 1999 in 4 anni; a partire dal 1999, la durata è tornata ad essere di 5 anni. Così abbiamo calcolato la media generale (4,19) che va confrontata con il valore massimo raggiungibile dal nostro campione in base alla distribuzione delle elezioni negli anni (4,64). Questa comparazione segnala da subito la profonda differenza con i meccanismi della “Prima Repubblica”: la durata delle giunte, e delle legislature stesse, è prossima a quella “naturale” prevista dalla legge. Non era lo stesso prima dell’approvazione della legge Ciaffi: tra il 1972 e il 1975 “poco più di una Giunta su tre (il 36%) resisteva un anno, mentre negli ultimi anni ottanta il rapporto sale a più di una su due (55%) ed è anche vero che contemporaneamente scende la quota delle Giunte che riescono a rimanere in sella per tre o più anni (dal 24% all’11%)”⁴⁵.

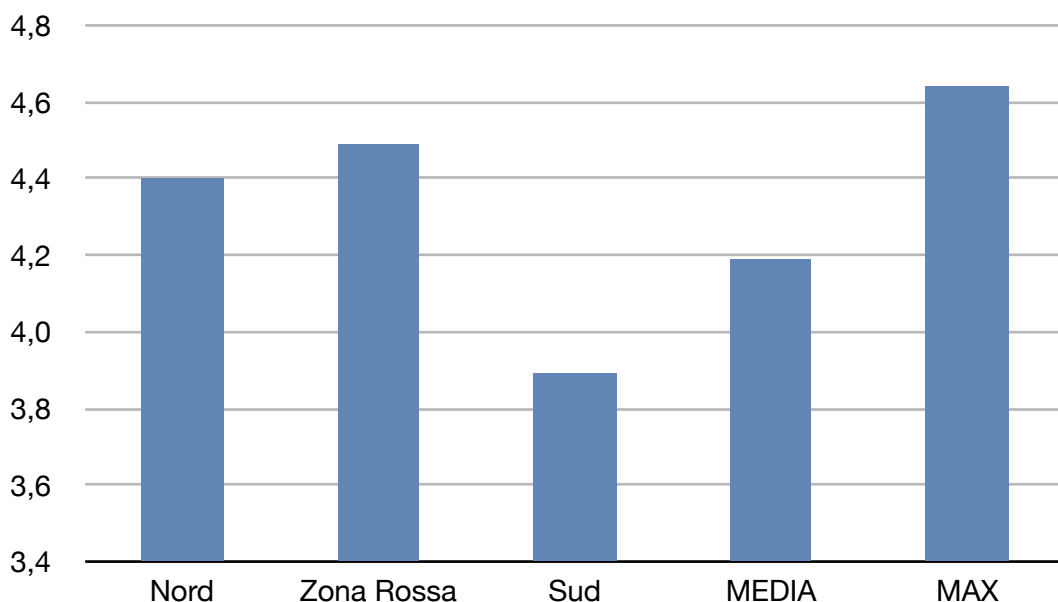
Abbiamo successivamente scomposto i dati sulla durata delle legislature per zona geografica. L’aspetto più interessante messo in mostra dalla Figura 13 riguarda il dato dei comuni del Sud: la durata media delle legislature è, infatti, di 3,89 anni, molto inferiore alla media generale e ai valori delle altre due partizioni, Nord (4,40) e Zona Rossa (4,49).

Tabella 11: durata legislature (1993-2009)

Zone	Media
Nord	4,40
Zona Rossa	4,49
Sud	3,89
MEDIA	4,19
MAX	4,64

⁴⁵ Cit. *Ibidem*, p. 17.

Figura 13: durata legislature (1993-2009)



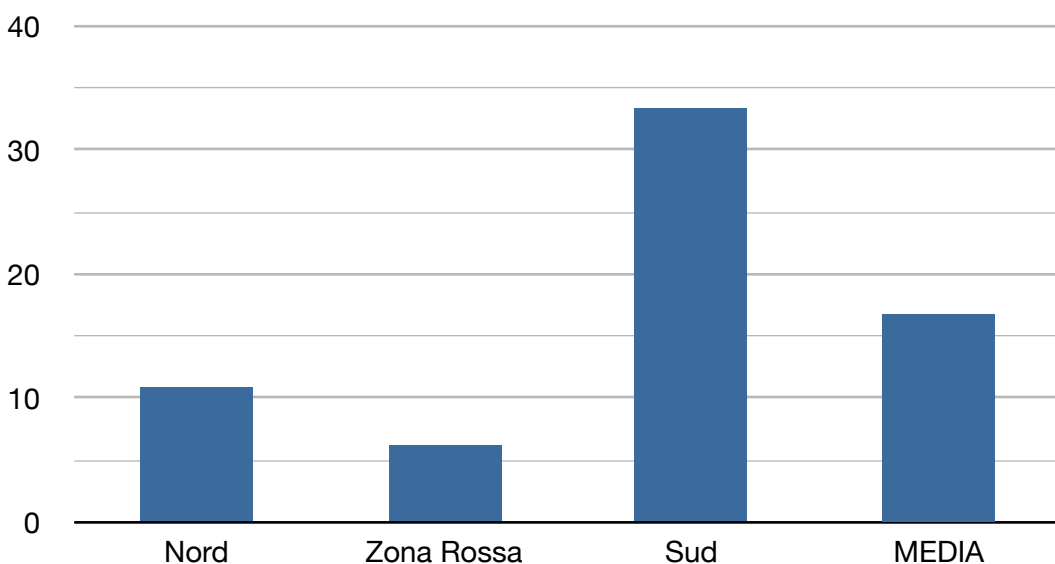
Un altro indice che permette di osservare l'andamento generale dei governi comunali è il numero di legislature concluse anticipatamente. In tutto il nostro campione di analisi (2248 elezioni), sono 328 i casi di legislatura chiusa anticipatamente. Questo dato corrisponde al 12,4% delle elezioni che si sono tenute e al 19,78% delle legislature che si sono concluse (1658). Anche questo valore segnala una forte diminuzione rispetto a quanto accadeva prima della riforma del 1993, anche se non esiste una ricerca sistematica compiuta su una base dati così ampia per un confronto preciso.

In Tabella 12 abbiamo scomposto il dato generale secondo le zone geografiche di appartenenza dei comuni. L'andamento è il medesimo registrato dai dati sulla durata media delle legislature. Il numero di scioglimenti anticipati è notevolmente superiore nel Sud: 245 casi sui 328 totali. I valori percentuali rendono ancora più chiaro il raffronto: al Sud la percentuale di legislature concluse anticipatamente è del 33,4 rispetto a tutte le legislature che si sono concluse. Al Nord le medie sono invece del 10% rispetto alle legislature terminate; ancora più bassi i dati della Zona Rossa (6,18%).

Tabella 12: legislature concluse anticipatamente per zona geografica (1993-2009)

Legislature concluse anticipatamente	Nord	Zona Rossa	Sud	TOTALE MEDIA
numero	60	23	245	328
% su legislature concluse	10,87	6,18	33,4	19,78

Figura 14: legislature concluse anticipatamente per zona geografica (% su legislature concluse) (1993-2009)



Un altro aspetto importante è l'evoluzione temporale del fenomeno. Abbiamo, infatti, calcolato il numero di legislature concluse anticipatamente suddividendole per anno, in base al termine della legislatura⁴⁶.

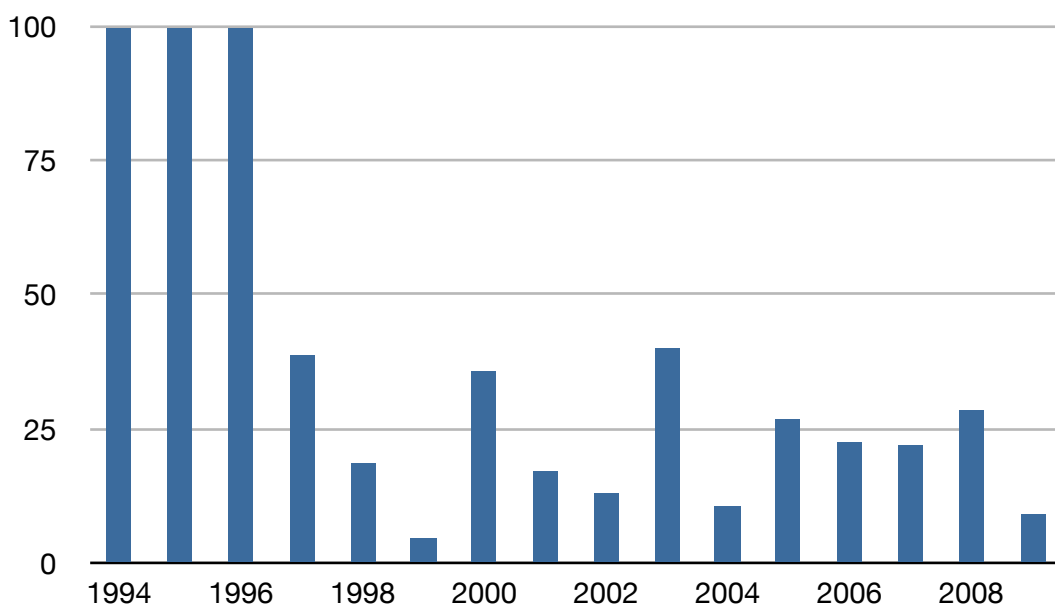
L'analisi non segnala uno sviluppo preciso: sia rispetto alla percentuale di elezioni svolte sia rispetto alla percentuale di legislature concluse non si osserva un andamento omogeneo nel corso degli anni. Anche la Figura 15 lo dimostra.

⁴⁶ I dati si riferiscono alle legislature iniziate con l'applicazione della legge 81/1993.

Tabella 13: legislature concluse anticipatamente per anno

Anno	numero legislature concluse (l. 81/93)	numero legislature concluse anticipatamente (l. 81/93)	legislature concluse anticipatamente/ legislature concluse (%)
1993	0	0	0
1994	3	3	100
1995	10	10	100
1996	28	28	100
1997	85	33	38,82
1998	124	23	18,55
1999	212	10	4,72
2000	67	24	35,82
2001	128	22	17,19
2002	138	18	13,04
2003	55	22	40
2004	209	22	10,53
2005	67	18	26,87
2006	124	28	22,58
2007	136	30	22,06
2008	63	18	28,57
2009	209	19	9,09

Figura 15: legislature concluse anticipatamente per anno (% su legislature concluse)



L'aspetto più interessante della nostra ricerca è, però, quello di confrontare questi dati sistemici con la classificazione delle elezioni comunali in base all'applicazione del premio di maggioranza. Lo scopo è verificare se (e come) il premio di maggioranza influisce sul funzionamento dell'istituzione comunale.

Abbiamo suddiviso le elezioni comunali oggetto della nostra analisi secondo le categorie di applicazione del premio di maggioranza, in base al numero di legislature concluse e in base alle legislature concluse anticipatamente.

In riferimento al numero di legislature concluse i dati seguono le stesse indicazioni. Per quanto concerne i casi di elezioni con maggioranza ampia in consiglio comunale ($x+1$) la percentuale di legislature che si concludono anticipatamente è limitata (19% nel caso x e 14,8% nel caso 1). Per le situazioni in cui si è avuta una ripartizione proporzionale dei seggi in consiglio e, quindi, in assenza di una maggioranza certa per il sindaco, gli scioglimenti anticipati crescono fortemente: 31% per il caso 2, 72% per i casi 3, 80% per i casi 4.

Tabella 14: legislature concluse anticipatamente secondo la classificazione delle elezioni di riferimento (1993-2009)

	x	1	2	3	4	TOTALE
numero legislature	1755	416	32	40	5	2248
numero legislature concluse	1319	277	32	25	5	1658
legislature concluse anticipatamente	255	41	10	18	4	328
legislature concluse anticipatamente/ numero legislature concluse (%)	19,33	14,80	31,25	72	80	

L'ipotesi prevista si verifica ampiamente: il premio di maggioranza garantisce una maggioranza certa e ampia al sindaco e alla giunta comunale. Questo riduce sensibilmente il numero di crisi dell'esecutivo e, quindi, di scioglimenti anticipati. Al contrario in quei pochi casi in cui il premio non si applica e non vi è una maggioranza chiara in consiglio per il sindaco eletto direttamente le crisi di governo e gli scioglimenti anticipati crescono fortemente.

E' comunque importante sottolineare che, anche nelle condizioni x e 1 , vi è comunque presente una misura di scioglimenti anticipati interessante: il 18,55% di legislature concluse con maggioranze certe in consiglio è comunque terminata in anticipo rispetto alla scadenza naturale.

Figura 16: legislature concluse anticipatamente secondo la classificazione delle elezioni di riferimento (1993-2009)

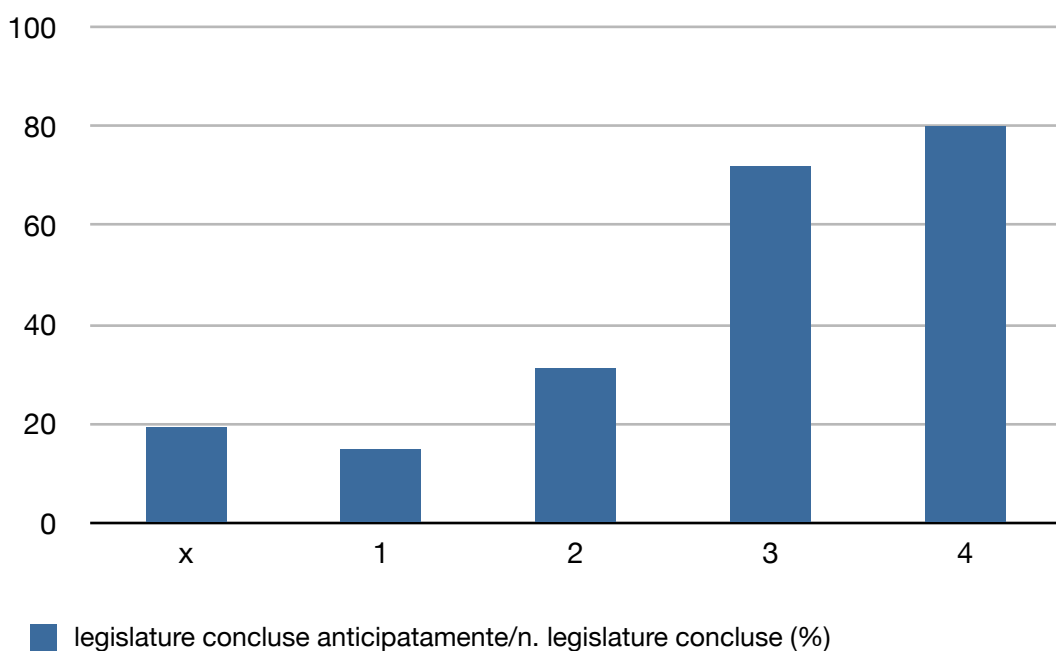


Tabella 15: legislature concluse anticipatamente secondo il rapporto tra sindaco e maggioranza del consiglio comunale (1993-2009)

	x+1	2+3+4
numero legislature concluse	1596	62
legislature concluse anticipatamente	296	32
legislature concluse anticipatamente/ numero legislature concluse (%)	18,55	51,61

6. Conclusioni

Scopo di questo studio è di valutare il rendimento del premio di maggioranza nel sistema elettorale dei comuni.

L'analisi ha confrontato i risultati elettorali di tutti i comuni superiori ai 15.000 abitanti in cui si è applicata la l. 81/1993 dal 1993 al 2009. Partendo da questa base dati abbiamo osservato gli effetti del premio sul sistema partitico e sul grado di governabilità.

Innanzitutto, il primo aspetto da sottolineare riguarda la natura stessa del premio di maggioranza. Secondo quanto previsto dalla legge il premio ha natura eventuale, poiché il suo applicarsi è dettato dalla realizzazione di alcune condizioni sulla distribuzione dei voti⁴⁷; in realtà, la ricerca empirica dimostra come nella grande maggioranza dei casi (quasi l'80%) si applica il premio di maggioranza nelle elezioni comunali. A questo vanno aggiunti tutti gli altri casi in cui il premio formalmente non scatta perché la coalizione ha già ottenuto più del 60% dei seggi dalla prima ripartizione proporzionale. Solo in poco più del 3% delle elezioni non vi è una maggioranza ampia certa per il candidato sindaco vincente.

Accanto a questo, abbiamo osservato come l'evoluzione del sistema partitico comunale rispecchi fedelmente quella avvenuta a livello nazionale. Anche nei comuni, dopo il 1993, sono nati nuovi soggetti politici che hanno affiancato le strutture dei partiti: le coalizioni. Queste, attraverso l'espressione di un unico candidato sindaco, segnalano ad ogni tornata elettorale il livello di bipolarismo della competizione: se agli inizi gli attori politico-elettorali non avevano ancora appreso gli incentivi insiti nel nuovo sistema elettorale, con il passare degli anni (e delle elezioni), le spinte verso una competizione bipolare si sono rivelate vincenti.

Allo sviluppo del bipolarismo, però, si è accompagnato un uguale sviluppo della frammentazione partitica. Le coalizioni sono composte da numerose liste,

⁴⁷ Vedi par. 2.

spesso con piccolo seguito elettorale e con carattere personalistico o *single-issue*. In questo senso il premio di maggioranza è un istituto che favorisce la frammentazione in entrata poiché, per poter ottenere il premio, si formano coalizioni ampie e multi-partitiche.

L'ultima analisi che abbiamo proposto riguarda gli effetti del premio di maggioranza e del sistema elettorale comunale sul comportamento dei governi comunali. La nuova forma di governo e i nuovi meccanismi elettorali hanno mutato completamente lo scenario: la durata media dei governi (e delle legislature) si è innalzata fortemente, avvicinandosi alla scadenza naturale. Gli scioglimenti anticipati si sono ridotti ad una percentuale minima del campione (19,78%).

Il premio di maggioranza rappresenta in questa dinamica un fattore importante. Laddove questo non trova applicazione, infatti, la percentuale di scioglimenti anticipati cresce fortemente: in più della metà dei casi in cui il premio non si applica, si arriva ad uno scioglimento anticipato. Al contrario, laddove il sindaco può contare su una propria maggioranza forte in consiglio comunale (60% o più) la percentuale di scioglimenti anticipati si riduce al 18%.

La forma di governo “neoparlamentare o duale” si basa su una convivenza necessaria tra il sindaco direttamente eletto e il consiglio comunale: dove viene a mancare una continuità politico-ideologica tra questi due organi si avrà un aumento della conflittualità che, come unica valvola di sfogo, avrà lo scioglimento anticipato, dato, appunto, il particolare carattere dell'istituto della fiducia (distruttiva) che lega il sindaco al consiglio comunale.

Questa ipotesi è anche confermata dai pochi dati che abbiamo a disposizione sulle cause di scioglimento anticipato. Uno studio condotto dal Ministero dell'Interno nel 2002⁴⁸, infatti, segnalava come la principale causa di scioglimento anticipato sia la dimissione contestuale della metà più uno dei

⁴⁸ Cfr. AA. VV.: *Elaborazione statistica sui consigli comunali sciolti in Italia dal 25/03/1993 al 31/12/2002. Quadro riepilogativo a livello nazionale*, in “Amministrazione civile. Rivista del Ministero dell'Interno” settembre 2004, pp. 38-120.

consiglieri comunali e non l'approvazione di una mozione di sfiducia (quarta causa). Questo dimostra un'ambiguità nel rapporto tra governo comunale e consiglio: presumibilmente, per motivi di carattere politico, si preferisce non ricorrere ad una mozione pubblica, ma ad una dinamica extra-parlamentare come la dimissione in massa dei consiglieri (molto probabilmente appartenenti alla minoranza, ma anche con alcuni esponenti di maggioranza).

Lo stesso premio di maggioranza, però, non assicura la governabilità dei comuni. Quasi un quinto delle legislature in cui vi era una maggioranza in consiglio forte per il sindaco e la giunta (come riportato precedentemente, 18%), arrivano a scioglimenti anticipati. Un'ipotesi che potrebbe spiegare questo dato significativo è l'elevato tasso di frammentazione che è alla base delle coalizioni elettorali: potrebbe essere, infatti, che le coalizioni elettorali siano politicamente poco omogenee, così da non riuscire a formare delle vere e proprie coalizioni di governo.

7. Bibliografia

Agosta A.: *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e e locali nel sistema politico italiano*, in Riccamboni G. (a cura di): *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli 1992, pp. 115-192.

Agosta A.: *Sistema elettorale e governo locale: gli effetti della riforma del 1993* in Operto S. (a cura di): *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, Milano, Franco Angeli 1999, pp.

Baldini G.: *Eleggere i sindaci, dieci anni dopo*, "Il Mulino", 2002, 402, pp. 658-667.

Baldini G.: *La prima prova del governo neoparlamentare: il governo delle città italiane nel decennio 1993-2002*, in Ceccanti S., Vassallo S (a cura di): *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 151-166.

Baldini G.: Legnante G.: *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino 2000.

Barbera A. (a cura di): *Elezione diretta del Sindaco. Commento alla legge 81/1993*, Rimini, Maggioli 2^a edizione, 1994.

Barrera P.: *La nuova legge elettorale per i comuni e le province. La sfida della democrazia locale*, Roma, Edizioni delle Autonomie 1993.

Bartolini S., D'Alimonte R. (a cura di): *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, Il Mulino, 1995.

Bartolini S., Chiamonte A., D'Alimonte R.: *Maggioritario finalmente? Il bilancio di tre prove*, in D'Alimonte R., Bartolini S. (a cura di) *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino 2002, pp. 363-379.

Chiamonte A.: *Il nuovo sistema partitico italiano tra bipolarismo e frammentazione*, in D'Alimonte R., Chiamonte A. (a cura di): *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino 2007, pp. 369-406.

Chiaromonte A., D'Alimonte R.: *Dieci anni di (quasi) maggioritario. Una riforma (quasi) riuscita*, in Ceccanti S., Vassallo S. (a cura di): *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino 2004, pp.

Cazzola F.: *Periferici e integrati. Chi, dove e quando nelle amministrazioni comunali*, Bologna, Il Mulino 1991.

Ceccanti S.: *Commento all'art. 18, legge n. 81/1993*, in Barbera A. (a cura di): *Elezioni dirette del sindaco del presidente della provincia del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, Rimini, Maggioli Editore 1993, pp. 138-145.

Ceccanti S., Vassallo S. (a cura di): *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino 2004.

D'Alimonte R.: *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in D'Alimonte R., Chiaromonte A. (a cura di): *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino 2007, pp.

D'Alimonte R.: *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in D'Alimonte R., Chiaromonte A. (a cura di): *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino 2000, pp.

D'Alimonte R., Bartolini S.: *Il sistema partitico italiano: una transizione difficile*, in Bartolini S., D'Alimonte R. (a cura di): *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp.

D'Alimonte R., Bartolini S. (a cura di) *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino 2002.

D'Alimonte R., Chiaromonte A. (a cura di): *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino 2000.

D'Alimonte R., Chiaromonte A. (a cura di): *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino 2007.

Di Virgilio A.: *Il sindaco elettivo: un decennio di esperienze in Italia*, in Caciagli M., Di Virgilio A. (a cura di): *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Torino, Utet Libreria, pp. 5-22.

Fabbrini S.: *Features and implications of semi-parliamentarism: the direct election of italian mayors*, "South European Politics and Society", 2001, 2, pp. 47-70.

Gambino S. (a cura di): *Sistemi elettorali e governo locale*, Roma, Edizioni delle Autonomie 1991.

Gambino S., Moschella G.: *Rappresentanza politica e trasparenza nella democrazia locale: la riforma del sistema elettorale e l'elezione diretta dei vertici degli esecutivi*, in "Regione e Governo locale", n. 5, 1992.

Lanza O., Timpanaro D.: *Che cosa cambia con l'elezione diretta del sindaco? Alcune risposte dall'esperienza di Catania*, in "Quaderni di sociologia", n. 14, 1997, pp. 43-68.

Luciani M., Volpi M. (a cura di): *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza 1995.

Morlino L.: *La transizione impossibile?*, in D'Alimonte R., Chiaramonte A. (a cura di): *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino 2007, pp. 11-50.

Moschella G.: *Legislazione elettorale e sistema dei partiti nella forma di governo regionale e locale in Italia*, in Gambino S. (a cura di) *Sistemi elettorali e governo locale*, Roma, Edizioni delle Autonomie 1991, pp. 29-70.

Operto S. (a cura di): *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, Milano, Franco Angeli 1999.

Riccamboni G. (a cura di): *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli 1992.

Vandelli L.: *Sindaci e mito. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, Il Mulino 1997.

Vandelli L.: *Governo locale*, Bologna, Il Mulino 2000.

Vandelli L.: *Sistemi elettorali e forma di governo negli enti locali*, in Luciani M., Volpi M. (a cura di): *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza 1995, pp.

Vassallo S.: *Commento all'art. 5 della l. 81/1993* in Barbera A. (a cura di): *Elezione diretta del sindaco del presidente della provincia del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, Rimini, Maggioli Editore, 1994, pp.

Vassallo S.: *Sistemi elettorali, forma di governo regionale e ordinamento federale dello Stato. La politica dei piccoli passi*, in "Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale", n. 2, 1999, pp. 437-441.