

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

X Convegno Internazionale della SISE (Società Italiana di Studi Elettorali), patrocinato dal Consiglio Regionale del Piemonte  
Torino, 12-13 novembre 2009  
Gruppo D: La specificità del voto locale

*"Offerta e mobilitazione nel voto comunale in Italia"*

*Elena Borrone – Università di Pavia, Dip. Studi politici e sociali*

"Electoral Supply and Mobilization in Italian Municipal Elections"

The paper looks at the electoral results in municipalities which are administrative heads of Italian Provinces in both 2004 and 2009 elections. More specifically, the paper examines electoral supply, party fragmentation and deconstructurization of the Italian electoral market. The analysis of vote patterns in the above mentioned cases allows us to focus on the main features of electoral (party) supply in a situation in which traditional parties remain the most crucial, if not only actors, in the electoral competition, but at the same time local (municipal) issues may play a fundamental role in party selection of candidates. Together with local issues, often in the above mentioned cases there also are nationally well known candidates and/or issues of national relevance are present. Furthermore, the selected municipalities enable us to focus on coalitional dynamics which not always are in line with national coalition patterns. From this standpoint, the paper analyzes electoral mobilization with particular reference to the party presence within the electoral political proposal, the coalitional structure and their similarity/difference with respect to national coalitions. Finally, personalization trends connected to the 1993 electoral reform (the so called 'mayor effect' or incumbency factor) will be examined.

*e-mail:* [elena.borrone@unipv.it](mailto:elena.borrone@unipv.it)

### **Il quesito di ricerca**

La ricerca prende in esame il voto nei capoluoghi di provincia nella tornata amministrativa del 2009 a confronto con i risultati del 2004.

L'analisi del voto alle elezioni amministrative nei capoluoghi di provincia consente di indagare sulle caratteristiche della proposta in una situazione in cui i partiti tradizionali rimangono gli attori principali e talvolta esclusivi della competizione politica, ma dove, contemporaneamente, tematiche locali possono avere forte influenza sulla proposta di candidati da parte dei partiti stessi.

Inoltre, contemporaneamente alle dinamiche locali, spesso nei capoluoghi di provincia sono presenti candidati e tematiche di rilievo nazionale.

Infine, i capoluoghi consentono di indagare le dinamiche delle coalizioni, che non sempre sono uniformi alle alleanze presenti a livello nazionale.

I capoluoghi di provincia, dunque, pur nella loro eterogeneità dal punto di vista demografico e della rilevanza politica, costituiscono una valida base di ricerca.

### **Il contesto del 2009**

Le elezioni amministrative del 2009 si sono tenute in un clima politico di generale mutamento partitico rispetto alle elezioni 2004 e diventano pertanto un quesito di ricerca interessante per

verificare se queste elezioni si mantengono entro il solco delle tendenze emerse dalle indagini sul voto amministrativo effettuate dopo la riforma del '93 (strutturazione partitica del voto, effetto sindaco, personalizzazione) ovvero che si caratterizzano come l'inizio di un nuovo corso. Le elezioni amministrative sono state spesso considerate come elezioni di second'ordine. In particolare, prima della riforma del '93 la mancanza dell'elezione diretta del sindaco investiva di un ruolo assai rilevante la struttura partitica, in quanto la graduatoria delle preferenze, oltre naturalmente alla nomina dei consiglieri comunali, era oggetto di strenua contrattazione tra i partiti in lotta per l'elezione del sindaco. Gli elettori dunque si sentivano debolmente coinvolti in quanto erano i partiti a sfruttare le potenzialità del sistema della preferenza, inserendo ai primi posti della lista i capicorrente o i loro candidati sindaci 'di punta' che in questo modo avevano più possibilità di essere eletti.

Con la nuova legge del 1993 attraverso l'elezione diretta del sindaco assistiamo ad una nuova forma di legittimazione. La scelta del sindaco, inoltre, non è più conseguenza della formazione di una maggioranza politica in sede consigliare, ma della scelta diretta degli elettori.

Le elezioni amministrative diventano quindi un importante test per sondare gli umori e le preferenze dell'elettorato, in una competizione che pur mantenendo elevate dosi di localismo è spesso dominata da temi di rilevanza politica nazionale.

Le elezioni comunali del 2009 meritano un approfondimento per il particolare contesto storico politico in cui si sono tenute. Rispetto alle elezioni amministrative del 2004, i trentuno comuni al voto vedono infatti fortemente cambiato il quadro politico nazionale di riferimento, in un quadro di generale riallineamento e riassetto dell'area politica nazionale di centro sinistra.

In particolare, i sindaci di centrosinistra che si ricandidano, vedono mutate le condizioni di molti dei partiti che componevano le loro coalizioni: se nel 2004 il loro riferimento nazionale era nella coalizione Uniti nell'Ulivo guidata da Prodi, ben diversa è la situazione nel 2009.

Dal 2007 è presente sulla scena politica italiana un nuovo attore politico, il Partito Democratico, nato dal IV congresso dei DS che si è svolto a Firenze nell'aprile di quell'anno. Il PD nasce innanzitutto dalla volontà dei due principali partiti di centrosinistra (Democratici di Sinistra, di tendenza socialdemocratica e La Margherita, di tendenza cristiano-sociale) di impegnarsi per l'unificazione del centro-sinistra italiano.

Nell'ottobre 2007 le elezioni primarie individuano in Walter Veltroni il nuovo leader del partito.

Pochi mesi dopo, nel gennaio 2008, in seguito al mancato ottenimento della fiducia in Senato per il voto contrario dell'UDEUR e di altri senatori, cade il Governo Prodi e nell'aprile 2009 Romano Prodi lascia la presidenza del Partito Democratico.

Veltroni supera non brillantemente le elezioni politiche 2008: il Pd ottiene il 33,3% che, sommato al 4,4 dell'IdV e al 3,1 della Sinistra Arcobaleno costituiscono un'indubbia sconfitta.

A questa si aggiunge la perdita alle regionali in Abruzzo (dicembre 2008) e in Sardegna (febbraio 2009). In seguito alla sconfitta di Soru e alle forti critiche promosse alla gestione del segretario, Veltroni rassegna le sue dimissioni.

Dario Franceschini è stato eletto nuovo segretario dall'assemblea costituente il 21 febbraio, con il compito di portare il partito alle elezioni amministrative ed europee e al Congresso dell'autunno 2009.

In pochissimi mesi, dunque, l'area della sinistra moderata è scossa da numerosi sussulti e l'obiettivo di ottenere un buon risultato alle elezioni amministrative (ed europee) si presenta colmo di insidie per il partito di Franceschini.

I guai a sinistra non sono tuttavia finiti: l'area della sinistra radicale, infatti, si presenta alle amministrative 2009 priva di rappresentanza in Parlamento, non avendo ottenuto nemmeno un seggio nelle elezioni politiche del 2008 con lo schieramento della "Sinistra Arcobaleno".

Il centrosinistra si è presentato a queste amministrative con un risultato clamoroso (e irripetibile?) del 2004: aveva vinto 51 province e 26 comuni capoluogo, contro le 9 e 6 rispettivamente conquistate dal centrodestra.

Risulta dunque particolarmente interessante indagare l'offerta partitica dell'area di centro sinistra alle comunali del 2009, per verificare qual'è a livello locale la proposta politica dei partiti privi di rappresentanza nazionale in termini di presenza, di alleanze e di risultati ottenuti.

Quanto al versante opposto, lo schieramento politico di destra gode sicuramente di migliore salute.

Dal 2008 FI, AN ed alcuni partiti minori di centrodestra si sono uniti, simmetricamente alla nascita del PD, nel partito del Popolo della Libertà. Alle politiche di quell'anno il PdL si è alleato con la Lega Nord e con l'MpA, mentre l'UDC, rifiutatosi di entrare nel PdL che Casini stesso ha definito un procedimento di "annessione", si è presentato alle elezioni amministrative autonomamente. Il PdL alle elezioni del 2008, dunque soltanto un anno prima della scadenza amministrativa si era confermato primo partito con una percentuale del 37,4%, con un ulteriore 9,4% portato dalla Lega e dal MpA.

Alle amministrative del 2009 il PdL si presenta dunque in condizioni numeriche di vantaggio rispetto al centro sinistra seppur agitato da polemiche nazionali legate ad un presunto scandalo legato alla vita privata e istituzionale del Premier Silvio Berlusconi.

Gli altri protagonisti importanti ai fini dell'analisi di queste amministrative 2009, oltre a quelli già menzionati, sono i così detti 'partiti dell'antipolitica': la Lega, l'MpA, l'IdV e le liste di Beppe Grillo. Riguardo alla Lega, oltre a quanto già prima ricordato, è bene ricordare che alle elezioni politiche del 2008 si presentava per la prima volta in alleanza con il PdL e non da sola 'contro tutti', e che si era imposta come primo partito in oltre 800 comuni, confermando il suo forte radicamento territoriale. Alle politiche il voto leghista si è però dimostrato relativamente autonomo, raccogliendo le diffidenze degli elettori sia verso il Pd che verso il PdL. Come già prima abbiamo ricordato, si è presentata alle amministrative 2009 forte di un 9,4% ottenuto alle politiche 2008.

Quanto all'MpA di Lombardo il partito è, seppur con molti distinguo che qui non trovano spazio, definibile come una sorta di Lega del Sud, antitetico rispetto al movimento lombardo quanto alle rivendicazioni: ricalca infatti la protezione dello Stato centrale e non intende promuovere forme di federalismo. Condivide con la Lega un buon radicamento territoriale in Sicilia e al Sud in genere. L'Italia dei Valori di Antonio di Pietro alle politiche del 2008 ha ottenuto il 4,4% soprattutto cavalcando politicamente la protesta contro la politica dei privilegi e contro la casta.

Infine, anche le liste civiche che fanno capo a Beppe Grillo si affacciano al voto alle amministrative 2009 cavalcando un sentimento di sfiducia diffusa nelle istituzioni e nella società.

Alla luce di queste premesse di inquadramento storico politico lo studio delle elezioni amministrative del 2009 si configura particolarmente interessante per delineare se, e se sì come, è cambiato il quadro delle forze politiche rispetto all'elezione amministrativa del 2004, sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo.

In particolare, attraverso l'analisi della struttura delle coalizioni a sostegno dei sindaci sarà possibile vedere se, ed in quale misura, i modelli di competizione locali richiamino formati nazionali.

## **L'oggetto dell'analisi**

Sono trentuno i capoluoghi di provincia coinvolti nella competizione elettorale che ha visto più di tre milioni di elettori chiamati alle urne nelle due tornate del 6-7 giugno e 21-22 giugno 2009.

Dal punto di vista della estensione demografica si tratta perlopiù di città di grandezza medio piccola (sono 14 i comuni che hanno tra 30.000 e 100.000 abitanti) e medio grande (13 città tra i 100.000 e i 250.000 abitanti), ad eccezione di tre grandi città (Bari, Firenze e Bologna) intorno ai 350 mila abitanti e una, Urbino, molto piccola, di circa 16.000 abitanti. (vedi tab. classi demografiche)

Per quanto riguarda la distribuzione geopolitica dei comuni chiamati al voto sono prevalentemente concentrati nella Zona rossa (12 comuni) e nel Centro sud (10 comuni). Significativa è anche la presenza nell'area di Nord Ovest (7 comuni), mentre dal punto di vista numerico sono sottorappresentate le aree geopolitiche corrispondenti alla Sicilia (1 Comune) e del Nord Est (1 comune).

Dei 31 comuni capoluogo al voto, 15 hanno eletto il proprio sindaco al primo turno mentre 16 sono andati al ballottaggio. Inoltre, 28 comuni sono andati alle elezioni per uno scioglimento regolare della giunta, mentre 3 comuni hanno dovuto ricorrere alle elezioni anticipate (Ancona, Pavia e Pescara).

I risultati dell'analisi verranno confrontati con i dati relativi alla tornata amministrativa del 2004.

## L'analisi

Il lavoro si articolerà in due parti. La prima parte, di tipo qualitativo e quantitativo, offrirà un livello di analisi descrittivo-esplicativo del voto amministrativo nei capoluoghi di provincia nelle due tornate elettorali del 2004 e del 2009.

La distinzione tra le due dimensioni analitiche, quantitative e qualitative, ci consentirà di affrontare l'esame dell'offerta della proposta nel voto locale. L'analisi ha lo scopo di verificare se e quanto queste elezioni si mantengono entro il solco delle tendenze emerse dalle indagini sul voto amministrativo effettuate dopo la riforma del '93 (strutturazione partitica del voto, effetto sindaco, personalizzazione) oppure si configurano come elezioni che presentano tendenze differenti. L'importanza nel determinare il modo in cui i partiti e le coalizioni si presentano all'elettorato ci consentirà di delineare se e come è cambiato il quadro delle forze politiche rispetto all'elezione amministrativa del 2004, sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo. Attraverso l'analisi della struttura delle coalizioni a sostegno dei sindaci sarà possibile vedere se, ed in quale misura, i modelli di competizione locali richiamino formati nazionali.

I dati sulla presenza dei maggiori partiti saranno completati da quelli riguardanti le liste civiche e dei partiti o gruppi di partiti che si presentano alla competizione elettorale con contrassegni diversi da quelli ufficiali. Attraverso l'analisi quantitativa e qualitativa delle liste civiche sarà possibile ottenere un'indicazione sulla strutturazione/destrutturazione partitica nella competizione elettorale locale.

Inoltre, attraverso l'indagine sul ruolo dei sindaci uscenti nella competizione sarà possibile confermare o smentire alcune delle tendenze che erano state analizzate negli anni immediatamente successivi alla riforma: la riduzione generale della frammentazione (numero di candidati e di liste), il compattamento delle coalizioni a loro favore, le modalità di reclutamento degli sfidanti dei sindaci.

In particolare si effettuerà una verifica della tendenza alla personalizzazione emersa dalla riforma del 1993 (il così detto "effetto sindaco", o *incumbency factor*).

In particolare, per quanto riguarda il ruolo dei sindaci *incumbents* verrà analizzato il mutamento della proposta nel secondo turno, attraverso gli apparentamenti, e si sottoporrà a verifica se le forme e le modalità della proposta sono influenzate dalla decisione del sindaco di ripresentarsi o meno nella nuova competizione elettorale.

Dal quadro che ne emergerà sarà possibile trarre le prime osservazioni sul carattere della proposta partitica a livello locale.

La seconda parte, di tipo prevalentemente qualitativo, offrirà uno studio di casi di comuni al voto nelle elezioni amministrative 2009 (Ancona, Foggia, Livorno, Pavia).

Lo studio, condotto anche attraverso interviste e che si avvale dei sondaggi elettorali dell'SWG, intende analizzare nello specifico il quadro partitico (partiti ed alleanze), i candidati (analisi delle candidature e caratteristiche della leadership) e la campagna elettorale (da realizzarsi attraverso interviste strutturate), nonché la competizione attraverso i media.

## Le ipotesi e gli indicatori

Date le linee di ricerca generali esposte, abbiamo proceduto all'analisi dei dati elettorali delle elezioni amministrative 2009 e 2004 resi disponibili dal Ministero dell'Interno.

L'elaborazione dei dati punta a verificare quattro ipotesi principali attraverso indicatori empirici.

*Ipotesi 1*) Più un comune è stabile elettoralmente (cioè non si verificano elezioni anticipate), minore è il numero di liste e la frammentazione della proposta.

Il primo indicatore rilevante è costituito dal numero di liste dei 31 comuni al voto. Il dato numerico non fornisce dati sulla struttura della competizione ma ci dice se c'è un rapporto tra la stabilità del comune e la frammentazione della proposta. Perché sia significativo il dato deve essere confrontato con quello delle elezioni precedenti, distinguendo tra comuni che hanno votato

regolarmente e scioglimenti anticipati.

Il secondo indicatore è costituito dal tipo di partiti: quanti partiti sono riconducibili agli schieramenti nazionali e quanti sono estranei. L'ipotesi è che più un comune è stabile maggiore è il numero dei partiti riconducibile agli schieramenti nazionali.

Il terzo indicatore è costituito dal numero di liste tra i comuni che hanno votato regolarmente e quelli sciolti in anticipo. L'ipotesi è che più un comune è stabile minore è il numero delle liste.

*Ipotesi 2)* All'aumentare della destrutturazione partitica aumenta il numero delle liste civiche. Gli indicatori che verranno utilizzati sono a) la "partiticità" della proposta (il numero dei partiti e delle liste civiche in rapporto al totale dell'offerta), b) la struttura delle coalizioni a sostegno dei candidati sindaci e l'eventuale analogia/discordanza con coalizioni di tipo nazionale.

*Ipotesi 3)* L'elezione diretta del sindaco investe il sindaco uscente di una legittimità e di una visibilità preziose ai fini della vittoria elettorale. La presenza /assenza del sindaco *incumbent* non condiziona il formato della competizione, ma condiziona il risultato a suo favore.

L'ipotesi deriva dall'idea che, nonostante la legge del 1993 sia un'opportunità per i sindaci per personalizzare i propri appelli elettorali, gli uscenti non sono in grado di condizionare la proposta (liste e candidature), come già emerso dai primi studi sulla personalizzazione dopo la riforma del 1993. Tuttavia si ipotizza che i sindaci *incumbents* siano in grado di esercitare un elevato impatto sui risultati delle coalizioni che li appoggiano.

Gli indicatori che verranno utilizzati sono a) avvicendamento, alternanza, stabilizzazione b) numero delle liste a sostegno dei sindaci sul totale delle liste c) liste che riportano il nome del sindaco sul totale delle liste.

### **Piano della ricerca**

Nel corso del secondo anno di dottorato ho provveduto alla definizione del tema di ricerca e del percorso di realizzazione, nonché allo studio della letteratura disponibile sugli studi elettorali e sui partiti.

Inoltre, in seguito alle elezioni amministrative del giugno 2009 ho elaborato i database per la raccolta in formato elettronico dei risultati elettorali, sulla base dei dati del Ministero dell'Interno. Successivamente lo stesso database è stato utilizzato per la raccolta dati delle elezioni 2004.

Nel corso dell'ultimo anno di dottorato si procederà all'elaborazione dei dati, allo studio dei casi e al completamento delle fasi successive previste dal progetto di ricerca.

### **Bibliografia**

Diamanti I., *Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro...e tricolore*. Il Mulino, Bologna, 2009

Baldini G. e Legnante, G. *Dal sindaco dei partiti al partito dei sindaci?* In L.Bardi e M.Rhodes, *Politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1988

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

Mannheimer R., *Politiche 2008: un risultato inequivocabile*, in Mannheimer R., Natale P, Senza più sinistra. L'Italia di Bossi e Berlusconi, Il sole 24 ore, 2008

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

D'Alimonte R., Chiaramonte A., *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna Il Mulino, 2007

Napolitan J., *Election game. Come si fa una campagna elettorale*, M&B publishing, 1995

ITANES, *Il ritorno di Berlusconi. Vincitori e vinti nelle elezioni del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2008

