

ziativa personale non dava mai la sensazione di scavalcare quella del partito. Come riportavano la cronache dei giornali, era stato il PDS e non Valentini a presentare *Alleanza per Grosseto*, e nei riconoscimenti delle forze che ne facevano parte non veniva nominato l'ex sindaco quanto il partito in cui militava.

È chiaro, dunque, che quanto più è rimasto saldo il sostegno diretto dell'organizzazione di partito, tanta meno importanza ha avuto la personalizzazione della sfida elettorale, come anche la comparazione tra gli esempi sopra menzionati tende a confermare.

Il nuovo sistema di voto ha provocato, a Grosseto, una «smobilitazione» del quadro politico tradizionale, producendo forme di rinnovamento, nell'identità e nelle strategie, dei soggetti di rilevanza politica; mentre per Siena si può parlare solo di una «mobilitazione»⁵³, che non ne ha ridefinito gli attori storicamente protagonisti.

Individuati i fondamentali tratti di differenza tra le consultazioni di Siena e Grosseto, un bilancio più completo non può non cogliere un dato che sta a cuore quale indice di novità e che stabilisce un punto di convergenza tra le due città toscane: nonostante la sopravvivenza variamente estesa del multipartitismo, si è fatta largo una recezione apprezzabile del metodo maggioritario da parte degli elettori, espressa in termini e forme non identici, perché diversa è stata, tra i due comuni, la caratterizzazione della nuova offerta politica. A seconda delle sollecitazioni e degli indirizzi posti in essere dagli attori politici, la grande maggioranza dell'elettorato non ha mostrato grosse difficoltà ad orientare la propria scelta sia in presenza di un assetto bipartitico (Siena) sia in presenza di un assetto bipolare (Grosseto). Il passaggio dai partiti ai poli⁵⁴ ha avuto una sua evoluzione solo a Grosseto, ma è presto per parlare di un pieno riconoscimento degli elettori maremmani con l'identità politica dei due poli che si sono formati. Inoltre, il loro essere composti da più soggetti può aver influito sulla minor percentuale di astenuti, rispetto a quella di Siena, offrendo ancora agli elettori stessi la visibilità (soprattutto nel caso dello schieramento a sostegno di Fausto Giunza) delle singole forze politiche. Solo ulteriori verifiche elettorali potranno dirci, più compiutamente, se a Siena e a Grosseto la tornata del 6-20 giugno 1993 ha introdotto chiari mutamenti di fondo nel comportamento elettorale, o se questo appare ancora sostanzialmente instabile e di incerta definizione.

⁵³ Riprendo qui i termini di «smobilitazione» e «mobilitazione» utilizzati da P. CORBETTA e A. PARISI per definire le tipologie delle elezioni, cfr. ID., «Struttura e tipologia delle elezioni in Italia: 1946-1983», in G. PASQUINO (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Bari, Laterza, 1985, p. 69.

⁵⁴ Cfr. A. DI VIRGILIO, «Dai partiti ai poli. La politica delle alleanze», in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 1994, pp. 493-597.

CONSEGUENZE POLITICHE DEL NUOVO SISTEMA ELETTORALE COMUNALE. UN ESAME EMPIRICO

di FULVIO VENTURINO

1. *Il ruolo dei sistemi elettorali*

Le leggi elettorali sono norme che stabiliscono le modalità di espressione del voto e di passaggio dalla distribuzione del voto alla suddivisione dei seggi fra i partiti vincitori. L'importanza di queste norme è stata riconosciuta da tutti coloro che si sono occupati del funzionamento della democrazia rappresentativa, tanto nell'ambito delle riflessioni di pensatori politici classici come J.S. Mill (1865) quanto in recenti lavori di orientamento empirico (Lijphart, 1988).

Un punto di riferimento abituale nell'ambito di questo settore di ricerca è costituito dal noto lavoro di Rae (1967). Il punto di partenza di Rae consiste nella formulazione di una nota classificazione dei sistemi elettorali, i cui criteri distintivi sono costituiti da caratteristiche dei sistemi stessi, quali il tipo di ballottaggio (categoriale o ordinale), l'ampiezza della circoscrizione (dal collegio uninominale al collegio unico nazionale) e la formula impiegata (maggioritaria, maggioritaria semplice o proporzionale). Successivamente Rae esamina le conseguenze prodotte da diversi sistemi elettorali sul funzionamento dei sistemi di partito, pervenendo alla conclusione che tutti i sistemi elettorali provocano una distorsione nel passaggio dalla distribuzione dei voti alla distribuzione dei seggi tale per cui i partiti maggiori risultano sovrarappresentati, i partiti minori vengono invece penalizzati e i partiti più deboli sono esclusi dalla rappresentanza nelle assemblee elettive. Oltre all'accertamento di queste tesi centrali l'indagine di Rae ha prodotto diversi risultati intermedi, il più noto dei quali consiste nella costruzione dell'indice che da lui prende il nome e che costituisce uno degli strumenti più utilizzati per la misurazione della frammentazione dei sistemi di partito sia a livello elettorale che parlamentare.

Nel complesso, il libro di Rae costituisce un passaggio decisivo per lo sviluppo dell'ingegneria elettorale, in quanto precisa e operationalizza le note "leggi" di Duverger (Duverger, 1970 e 1986), stabilendo nello stesso tempo i riferimenti teorici e metodologici su cui si è basata successivamente la ricerca. Il taglio conferito da Rae allo studio dei sistemi elettorali è stato

8) gli appiamenti, favorendo la sopravvivenza dei piccoli partiti, producono invece multipartitismo;

9) la disproporzionalità consiste nella differenza che intercorre fra la attribuzione percentuale dei voti e dei seggi, e può essere agevolmente misurata per mezzo degli appositi indici presenti in letteratura. Fra essi Lijphart (1994, 58-62) preferisce il ricorso al calcolo della deviazione maggiore mostrata da un partito in occasione di una determinata elezione. Di solito il risultato coincide con la sovrarappresentazione ottenuta da uno dei partiti maggiori;

10-11) anche il numero dei partiti può essere conteggiato con il ricorso a diversi indici. Lijphart si serve della misurazione dell' "effettivo" numero dei partiti calcolato con l'indice proposto da Laakso e Taagepera (1979), che viene impiegato per effettuare la misurazione della frammentazione a livello sia elettorale che parlamentare;

12) esiste una maggioranza parlamentare allorché nelle assemblee elettive è presente un partito che, in conseguenza dell'ottenimento della maggioranza dei voti, detiene almeno la metà dei seggi più uno;

13) esiste una maggioranza manufatta (*manufactured*) allorché si forma in parlamento una situazione come la precedente, senza però che il partito di maggioranza detenga anche la maggioranza assoluta dei voti.

L'analisi svolta da Lijphart in riferimento a ben settanta differenti sistemi elettorali adottati in ventisette democrazie¹ conduce a conclusioni sostanzialmente interessanti. Per ciò che concerne i rapporti fra caratteristiche del sistema elettorale e disproporzionalità si osserva innanzitutto che l'entità di quest'ultima è spiegata in particolare dalla variabile indipendente "soglia effettiva", composta dalla valutazione congiunta della magnitudo e della soglia legale. Le conseguenze prodotte dalle altre variabili indipendenti - formula elettorale, ampiezza dell'assemblea, tipo di ballottaggio, presidenzialismo e appiamenti - sono minori, ma non trascurabili; solo il *malapportionment* non mostra nessun collegamento particolare né con il grado di disproporzionalità, né con le caratteristiche del sistema partitico.

I nessi fra il sistema elettorale e le quattro caratteristiche del sistema partitico sono molto meno forti del nesso accertato fra sistema elettorale e

¹ Fra i casi trattati ricorrono le quattro grandi democrazie europee (Regno Unito, Francia, Germania e Italia), i cinque paesi scandinavi, i tre stati del Benelux, quattro piccole democrazie europee (Irlanda, Austria, Svizzera, Malta), otto democrazie extraeuropee (Stati Uniti, Canada, Costa Rica, Israele, India, Giappone, Australia e Nuova Zelanda) e infine le tre nuove democrazie di Spagna, Portogallo e Grecia. Inoltre, vengono valutati per i paesi interessati i risultati delle elezioni europee del 1984 e del 1989; in questo caso, le rispettive rappresentanze nel parlamento europeo sono considerate come altrettanti piccoli "parlamenti".

infatti mantenuto in tutti i lavori successivi più significativi, sia che si trattasse di raccolte di saggi (Grofman e Lijphart, 1986), sia nel caso di più sistematiche opere monografiche (Taagepera e Shugart, 1989).

Fra queste ultime, il recente lavoro di Lijphart (1994) costituisce nel contempo un contributo innovativo e un'esautiva ricapitolazione della letteratura precedente. Il disegno della ricerca svolta da Lijphart è rappresentato nella TAB. I. Le numerose variabili impiegate da Lijphart vengono definite e operazionalizzate nei termini seguenti:

- 1) le formule maggioritarie, proporzionale e semi-proporzionale, tradizionalmente indicate in letteratura, costituiscono i casi principali, che ricomprendono a loro volta diversi sottotipi;
- 2) la magnitudo consiste nel numero di rappresentanti eletti in una circoscrizione;
- 3) la soglia elettorale legalmente stabilita è il livello minimo di sostegno che un partito deve conseguire per ottenere la rappresentanza parlamentare. La magnitudo e la soglia elettorale possono essere valutati congiuntamente per definire la soglia effettiva della rappresentanza di ogni sistema elettorale;
- 4) l'ampiezza dell'assemblea è rappresentata dal numero di seggi di cui essa si compone;
- 5) il ballottaggio è categorico se l'elettore può votare per un solo partito, mentre viene detto ordinale allorché è possibile dividere il voto fra due o più partiti;
- 6) il *malapportionment* nei sistemi uninominali consiste nella costituzione di collegi che comprendono un numero altamente diseguale di elettori, mentre nel caso di sistemi proporzionali esso costituisce la conseguenza di una magnitudo non in rapporto con la popolazione votante;
- 7) per i piccoli partiti i sistemi presidenziali prevedono in occasione delle elezioni presidenziali uno svantaggio che tende a riflettersi anche sui risultati delle elezioni parlamentari, scoraggiando il multipartitismo;

TAB. I - Il disegno della ricerca di Lijphart (1994).

Variabili indipendenti	Variabile intermedia	Variabili dipendenti
1. Formula	9. Disproporzionalità	10. Partiti elettorali
2. Magnitudo		11. Partiti parlamentari
3. Soglie		12. Maggioranze parlamentari
4. Ampiezza dell'assemblea		13. Maggioranze manufatte
5. Ballottaggio		
6. <i>Malapportionment</i>		
7. Presidenzialismo		
8. Appiamenti		

disproporzionalità, e mostrano quindi che le riforme elettorali possono non essere gli strumenti ideali per modificare la *party politics*. Lipphart comunque osserva che per quanto in generale il numero dei partiti elettorali non sia significativamente influenzato dal sistema elettorale, limitatamente al caso dei sistemi maggioritari il voto strategico - ovvero il fattore psicologico - riduce il numero dei partiti stessi. Conseguenze di maggiore portata sono quelle intercorrenti - nella direzione attesa - fra sistema elettorale e partiti parlamentari, e ancora maggiore è il nesso che lega il sistema elettorale alla formazione di maggioranze parlamentari e di maggioranze manufatte: queste maggioranze sono gradualmente più probabili al crescere della soglia effettiva del sistema elettorale, ma sono virtualmente garantite nel caso di adozione di un sistema maggioritario.

Come emerge dalla discussione precedente, la disproporzionalità costituisce una variabile di importanza decisiva per l'esame delle conseguenze prodotte da un sistema elettorale. Nel presente lavoro mantengo la prospettiva teorica abituale ora esposta, secondo cui il sistema elettorale contribuisce a determinare il grado di disproporzionalità e, attraverso di essa, il funzionamento del sistema dei partiti (Sartori, 1987). La recente riforma del metodo di elezione del sindaco e del Consiglio comunale è stata introdotta in Italia nel corso del 1993 allo scopo di instaurare anche a livello locale quel sistema maggioritario ritenuto da molti necessario per superare i mali della prima repubblica (Warner e Gambetta, 1994). Può dunque risultare di qualche interesse controllare se l'elezione diretta del sindaco e quella contestuale del Consiglio comunale con un premio di maggioranza hanno prodotto sul sistema dei partiti quelle conseguenze che, soprattutto in termini di riduzione del numero dei partiti, sono state ricercate con l'introduzione della riforma. A questo scopo, il passo preliminare è costituito dalla misurazione del grado di disproporzionalità del sistema elettorale proporzionale in uso fino al 1993 e di quello maggioritario impiegato per la prima volta in occasione delle elezioni amministrative del giugno e del novembre-dicembre dello stesso anno.

2. La misurazione della disproporzionalità

Taagepera e Shugart (1989, 67-69) hanno recentemente proposto una classificazione dei sistemi elettorali basata sull'entità degli effetti prodotti su ogni partito nel passaggio dai voti ai seggi. Il metodo seguito consiste in una semplice rappresentazione grafica del cosiddetto "profilo di proporzionalità". Per ottenere questo profilo occorre innanzitutto calcolare il "rapporto di vantaggio" (A), che individua il rapporto esistente fra la quota percentuale di seggi e di voti di un determinato partito:

$$A = \% \text{ SEGGI} / \% \text{ VOTI}$$

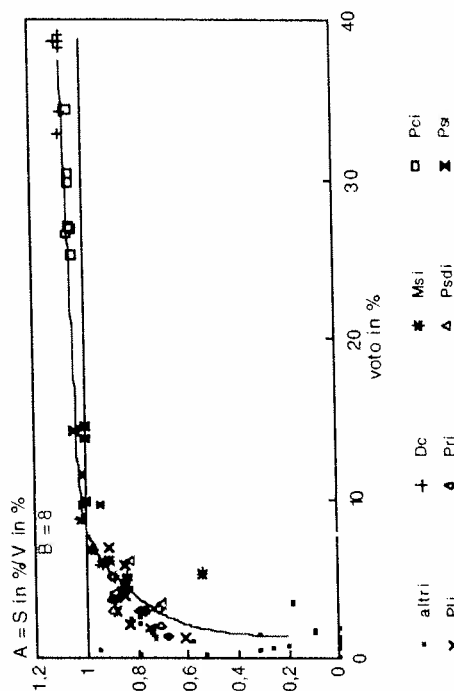


FIG. 1 - Profilo di proporzionalità: Italia, 1963-1987 (n = 83).

Se il partito in questione non ottiene nessun seggio, $A = 0$; se il partito è sottorappresentato, ovvero se ottiene una quota di seggi inferiore alla quota dei propri voti, A è maggiore di 0 e minore di 1; se il partito è perfettamente rappresentato, $A = 1$; se infine il partito è sovrarappresentato, ovvero la quota dei seggi è maggiore della quota dei voti, A assume un valore superiore a 1. Tenendo conto del fatto, già accertato da Rae (1967), per cui la sotto- e sovrarappresentazione di un partito è collegata alla sua dimensione elettorale, il secondo aspetto che occorre valutare è la quota percentuale di voti, $V\%$, detenuta da un partito. Il profilo di proporzionalità consiste nella collocazione di ogni caso - costituito dai voti e dai seggi ottenuti da ogni singolo partito nelle elezioni considerate e calcolati su base percentuale - per mezzo di una rappresentazione grafica in cui i valori di A sono posti sull'asse delle ordinate e dei valori di $V\%$ sono posti sull'asse delle ascisse.

La Fig. 1 mostra ad esempio il profilo di proporzionalità del sistema elettorale per la Camera dei deputati vigente in Italia prima della recente riforma, costruito sulla base dei dati relativi alle elezioni politiche per la Camera dei deputati tenute fra il 1963 e il 1987. In questo periodo si sono svolte sette consultazioni, in occasione delle quali si presentarono complessivamente 83 liste, suddivise secondo quanto riportato nella Tab. 2.² La Fig.

² Nella costruzione di questa figura non sono stati considerati i partiti regionali minori, che a causa della concentrazione territoriale del loro voto costituiscono casi devianti rispetto a questo sistema di classificazione.

I presenta tutti gli elementi rilevanti del profilo di proporzionalità del sistema elettorale nazionale italiano. La linea tratteggiata orizzontale in corrispondenza di $A = 1$ individua il livello per cui i partiti sono perfettamente rappresentati, ovvero $S\% = V\%$. Come previsto, gli 83 casi si collocano in una progressione ascendente che evidenzia la sottorappresentanza dei partiti minori (per $V\%$ piccolo, A compreso fra 0 e 1), contrapposta alla sovrarappresentanza dei partiti maggiori (per $V\%$ grande, A è maggiore di 1). La linea curva continua costituisce la migliore approssimazione rispetto alla dislocazione dei casi nello spazio, tracciata secondo la procedura proposta da Taagepera e Shugart (1989, 258-259). L'intersezione fra la linea curva, che rappresenta il profilo di proporzionalità, e la retta $A = 1$ permette di individuare il "punto di rottura" (*break-even point*), che nell'esempio riportato assume il valore $B = 8$.

Tab. 2 - Partiti presenti alle elezioni politiche in Italia.

Anno	Partiti
1963	9
1968	11
1972	12
1976	12
1979	13
1983	13
1987	13
Totale	83

Il punto di rottura è particolarmente importante in quanto, dal momento che identifica la dimensione in termini di voti al di sotto della quale i partiti vengono penalizzati o eventualmente esclusi dalla rappresentanza, individua in modo sintetico il sistema di incentivi esistente in un'arena elettorale. Nel caso italiano per esempio B si mantiene su valori decisamente contenuti se paragonati ai sistemi maggioritari (in Inghilterra $B = 34$, in Francia $B = 23$), ma è leggermente superiore rispetto ad altri sistemi proporzionali (in Olanda e Israele $B = 5$; in Svizzera e Danimarca $B = 2$) (Taagepera e Shugart, 1989, 90-91). Il livello di B influenza in modo decisivo le fortune elettorali dei partiti e quindi la collocazione dei casi, che nell'esempio qui riportato assumono la tipica conformazione collegata ad un sistema elettorale proporzionale: i partiti esclusi dalla rappresentanza sono una minoranza strettissima; quasi tutti i partiti con un voto inferiore all'8% ottengono una rappresentanza parlamentare nonostante la penalizzazione in termini di seg-

gi: data la debolezza di questa penalizzazione, ed essendo la ripartizione dei seggi un gioco a somma zero, la sovrarappresentazione dei partiti maggiori è minima, in quanto assume valori solo di poco superiori a 1.

Il valore assunto da B consente di suddividere i sistemi elettorali in quattro famiglie, i cui profili di proporzionalità si differenziano appunto per la diversa collocazione del punto di rottura. Possiamo così distinguere (Taagepera e Shugart, 1989, 69-72):

- 1) sistemi elettorali con profilo piatto, con B al di sotto del 5%. Si tratta di sistemi proporzionali accompagnati da circoscrizioni estremamente ampie o dal collegio unico nazionale;
- 2) sistemi elettorali con profilo a crescita rapida, con B compreso fra il 5 e il 15%. Sono sistemi elettorali proporzionali con circoscrizioni medie che eleggono circa 20 deputati;
- 3) sistemi elettorali con profilo a crescita ritardata, con B compreso fra il 15 e il 25%. Sono sistemi proporzionali con circoscrizioni piccole che eleggono fra i 4 e i 15 parlamentari;
- 4) sistemi elettorali con profilo a crescita estremamente ritardata, con B superiore al 25%. Si tratta dei classici sistemi maggioritari con circoscrizioni uninominali.

Nella sezione successiva, utilizzando il metodo ora esposto, procedo alla classificazione dei due sistemi elettorali che sono stati successivamente impiegati in Italia per l'elezione dei consigli comunali nelle città maggiori. Per esaminare il profilo di proporzionalità del sistema proporzionale adottato all'indomani del Secondo conflitto mondiale faccio uso dei dati relativi all'elezione del consiglio comunale di Genova in occasione delle nove consultazioni tenute fra il 1956 e il 1990. L'esame del sistema elettorale introdotto con la riforma del 1993³ pone qualche problema a causa dell'esiguità dei casi disponibili, generata dal fatto che la logica della competizione ha favorito sì che accanto a singoli partiti si presentassero alle elezioni molti candidati sindacati sostenuti da coalizioni multipartitiche. Per ovviare a questo problema, la costruzione del profilo di proporzionalità del nuovo sistema maggioritario è basata sulla collocazione dei casi relativi all'elezione dei consigli comunali di Genova, di cinque altri comuni liguri - La Spezia, Chiavari, Sestri Levante, Sanremo e Albenga - e delle città maggiori - Roma, Napoli, Venezia e Trieste - in occasione della consultazione amministrativa tenuta nel novembre-dicembre 1993. La liceità di questa procedura è garantita dal fatto che in tutti i comuni in questione, la cui popolazione è superiore ai 15.000 abitanti, è stato applicato il medesimo sistema elettorale. In questo modo, la classificazione del sistema proporzionale e del sistema maggioritario si avvale rispettivamente dell'esame di 80 e 85 casi, distribuiti come viene riportato

³ Cfr. l. 25.3.1993, n. 81, G.U. 27.3.1993, e Italia e Bassani (1993).

Tab. 3 - Partiti e coalizioni presenti alle elezioni comunali.

Genova, 1956-1990*		Varie città, dicembre 1993**	
1956	8	Roma	15
1960	8	Napoli	8
1964	7	Genova	9
1966	8	Venezia	8
1971	9	Trieste	8
1976	9	La Spezia	10
1981	10	Chiavari	6
1985	10	Sestri L.	7
1990	11	Sanremo	7
		Albenga	7
Totale	80	Totale	85

* Fonte: Osservatorio Elettorale dell'Istituto di Scienza Politica dell'Università di Genova.

** Fonte: c.s. e vari quotidiani.

nella Tab. 3. Successivamente esaminò le conseguenze prodotte dal cambiamento della legge elettorale sul livello di frammentazione dei consigli comunali, con particolare riferimento a quello di Genova.

3. Risultati

La Fig. 2 riporta il profilo di proporzionalità del sistema elettorale comunale impiegato in Italia nel periodo 1956-1990, mentre la successiva Fig. 3 mostra le caratteristiche del sistema di tipo maggioritario adottato in occasione delle elezioni amministrative tenute nel novembre-dicembre 1993. Il primo profilo presenta una conformazione molto simile a quella del sistema elettorale nazionale presentato sopra. I partiti minori che rimangono esclusi dalla rappresentanza sono soltanto 8, vale a dire il 10% delle liste che hanno ottenuto voti nelle varie tornate elettorali in esame. Il punto di rottura è situato intorno al 7%, con la conseguenza che i partiti piccoli, che ottengono una quota di suffragi inferiore a questo valore, risultano sottorappresentati; questa penalizzazione è comunque debole, come dimostra il fatto che quasi tutti i partiti minori rappresentati sono comunque collocati su valori di A superiori a 0,8 - e dunque molto prossimi a 1 - e inoltre non mancano partiti piccoli e tuttavia sovrarappresentati. I partiti con una forza elettorale superiore al 7% sono normalmente sovrarappresentati, ma come già visto per il sistema elettorale nazionale questo vantaggio nella attribuzione dei seggi è estremamente limitato, dato che A non assume mai valori superiori a 1,1.

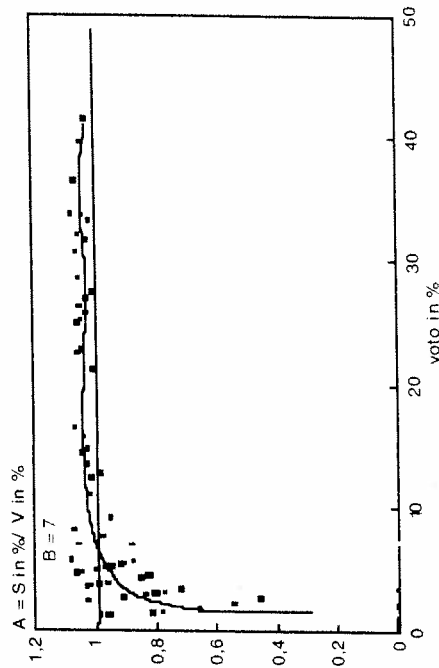


Fig. 2 - Sistema elettorale comunale proporzionale ($n = 80$).

La Fig. 3 mostra il profilo di proporzionalità del sistema recentemente impiegato in occasione dell'elezione diretta del sindaco, costruito tenendo conto delle coalizioni elettorali e delle liste monopartitiche presentate in dieci comuni. È evidente in questo caso la differenza dal tipico profilo dei sistemi proporzionali di cui si è trattato prima. Innanzitutto, le coalizioni e i partiti singoli esclusi dalla rappresentanza - per cui cioè $A = 0$ - sono ben 33, vale a dire circa il 39% di quelli complessivamente presenti nelle dieci città. Non sorprendentemente si tratta invariabilmente di liste monopartitiche, che si sono presentate cioè senza collegamenti elettorali sostenendo un proprio candidato di bandiera. Il punto di rottura presenta un macroscopico spostamento che giunge fino a un valore pari a $B = 28$, tipico dei sistemi maggioritari uninominali in uso nelle democrazie bipartitiche. L'impatto del nuovo sistema è evidente anche nel grado di disrappresentanza delle liste e di sotto del punto di rottura sono sottorappresentate senza eccezioni e con un effetto sensibile, dal momento che soltanto due di esse conseguono valori superiori a 0,8, mentre la maggior parte ottiene punteggi di A compresi fra 0,5 e 0,8, piuttosto distanti cioè dal valore $A = 1$ che era sfiorato da buona parte dei partiti penalizzati dal sistema proporzionale. La pesante penalizzazione delle coalizioni minori trova un riflesso immediato nella decisa sovrarappresentanza di dieci liste e coalizioni che ottengono un voto superiore al 28%. Fra esse, ben nove conseguono valori superiori all'1,5, e l'unica che si pone al di sotto di questo valore - peraltro con un punteggio di 1,43 - deve la sua

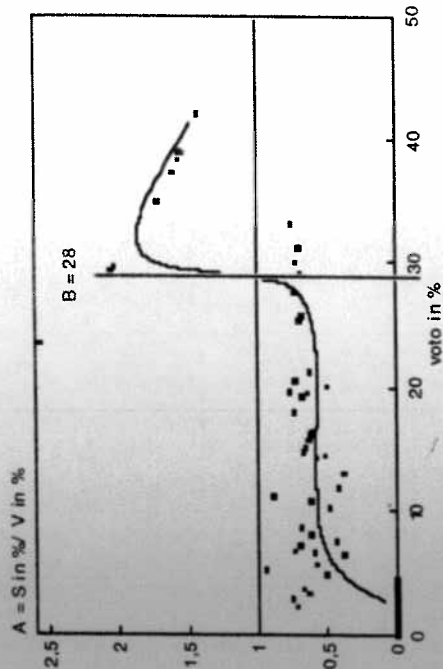


FIG. 3 - Sistema elettorale comunale maggioritario ($n = 85$).

minore sovrarappresentanza al fatto di ottenere il 42% dei voti, una percentuale molto elevata che diminuisce il rapporto fra seggi e voti. Inoltre, quattro coalizioni superano la soglia di $A = 2$, il che deve considerarsi un risultato eccezionale se si tiene conto del fatto che «non esiste un limite superiore di $A...$, ma in pratica osserviamo rarissimamente valori di A superiori a 2» (Tagepera e Shugart, 1989, 68).

Usando i termini che sono stati introdotti sopra possiamo dunque concludere sul punto affermando che le misurazioni effettuate indicano un passaggio da un profilo di proporzionalità a crescita rapida ad un altro a crescita fortemente ritardata, segnalato dallo spostamento del punto di rottura dal 7 al 28%. Nei termini più abituali impiegati da Sartori (1987, 323) la forma della rappresentanza comunale si è concretata nella sostituzione di un sistema elettorale debole con un sistema elettorale forte.

Secondo la prospettiva di analisi tradizionale (Sartori, 1987; Rae, 1967) il sistema elettorale è una variabile che interviene nel senso di ridurre il numero di partiti: l'effetto riduttivo è forte e quindi il numero dei partiti è minore nel caso di applicazione di un sistema elettorale maggioritario (forte); l'effetto riduttivo è debole e quindi il numero dei partiti è maggiore nel caso di applicazione di un sistema elettorale proporzionale (debole). Gli effetti di cui si tratta operano a un duplice livello, in quanto l'introduzione di un sistema elettorale forte produce una contrazione del formato del sistema partitico sia nell'arena elettorale che nelle assemblee elettive. Il primo aspetto riguarda la frammentazione elettorale e la sua spiegazione richiede l'intervento di

quelli che Duverger (1970) ha chiamato gli effetti psicologici prodotti dall'allontanamento dalla perfetta proporzionalità. La costante penalizzazione subita da un partito minore può indurre gli elettori a ritenere inutile la concessione del voto a quel partito, che di conseguenza vedrà la sua quota di voti ridursi fino alla scomparsa del partito stesso.

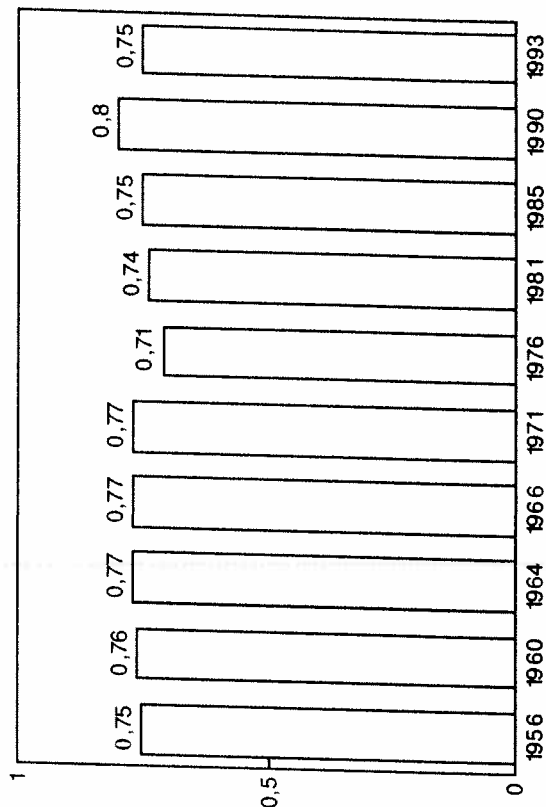


FIG. 4 - Andamento della frammentazione del consiglio comunale di Genova.

A differenza delle conseguenze psicologiche, che richiedono un certo lasso di tempo per affermarsi, gli effetti meccanici dei sistemi elettorali si manifestano già in occasione della prima elezione successiva alla loro introduzione, influenzando la composizione delle assemblee elettive. A questo proposito, l'introduzione di un sistema maggioritario dovrebbe prevedibilmente ridurre il numero dei partiti rappresentati all'interno dei consigli comunali eletti nel 1993. L'accertamento della effettiva riduzione del formato partitico a livello assembleare richiede la misurazione della frammentazione prodotta dal sistema elettorale maggioritario per controllare gli eventuali cambiamenti rispetto alla frammentazione assembleare tipica del precedente regime proporzionale.

Tab. 4 - Frammentazione e forza del primo partito in dieci consigli comunali.

	Coalizioni pluripartitiche		Liste monopartitiche	
	F	PP	F	PP
Trieste	0,83	0,25	Chiavari	0,61 0,60
Roma	0,81	0,30	Sestri L.	0,59 0,60
Napoli	0,81	0,33	Sanremo	0,60 0,60
Venezia	0,80	0,34	Albenga	0,60 0,60
La Spezia	0,76	0,45		
Genova	0,75	0,44		
Media	0,79	0,35	Media	0,60 0,60

La misurazione è basata sul calcolo dell'indice di Rae (1967, 53-58), che tiene conto sia del numero dei partiti che della dispersione dei seggi fra i partiti stessi. I risultati riportati nella FIG. 4 sono in contrasto con le aspettative prodotte dalla riforma elettorale. I valori della frammentazione assemblare del consiglio comunale di Genova fra il 1956 e il 1993 sono sostanzialmente gli stessi, in quanto il valore della frammentazione dell'unica elezione in cui è stato impiegato il sistema maggioritario non si discosta dalla media della frammentazione prodotta dal sistema proporzionale: il valore del 1993, pari a $F = 0,75$, è quasi esattamente allineato con il livello medio di frammentazione del periodo 1956-1990, pari a $F = 0,76$.

Questo fatto, in apparente contraddizione con la *conventional wisdom* in materia di sistemi elettorali, trova spiegazione nella persistente componente proporzionale del nuovo metodo di elezione delle assemblee comunali. Esso costituisce un sistema maggioritario per ciò che concerne l'attribuzione dei seggi a liste e coalizioni, in quanto il 60% dei seggi sono complessivamente concessi alle formazioni che sostengono il sindaco eletto. Tuttavia, nel caso che la formazione vincente sia una coalizione composta da più partiti, si procede ad una ripartizione dei seggi fra di essi che viene effettuata su base proporzionale in riferimento ai voti ottenuti al primo turno. In altre parole, i partiti che compongono la coalizione vincente si dividono su base proporzionale i 3/5 dei seggi disponibili, mentre le coalizioni perdenti si dividono, sempre su base proporzionale, i 2/5 dei seggi rimanenti⁴. La continuità dell'andamento della frammentazione del consiglio comunale di Genova successivamente alla riforma elettorale del 1993 è spiegabile allora con la prevalenza della componente proporzionale a livello di partito sulla componente maggioritaria che opera a livello di coalizione, dovuta al fatto che la coalizione elettorale che ha sostenuto il candidato vincente era composta da ben sei partiti apparentati.

Le conseguenze dell'intervento della componente proporzionale all'interno della logica maggioritaria che ispira il nuovo sistema elettorale è meglio visibile se si osservano i dati della Tab. 4. Nella parte sinistra della tabella sono riportati i valori dell'indice di frammentazione di Rae (F) e della forza del primo partito (PP)⁵ nel consiglio comunale di città dove hanno prevalso coalizioni elettorali formate da più partiti apparentati; la parte destra mostra gli stessi valori per le città dove liste monopartitiche hanno conseguito

⁴ Di Virgilio (1994, 114-115) fa giustamente notare che una simile attribuzione dei seggi costituisce "soltanto una delle possibilità"; nondimeno, questo esito si è mostrato "di gran lunga prevalente".

⁵ La forza del primo partito viene calcolata come percentuale di seggi detenuti sul totale dei seggi disponibili in Consiglio e sono espressi sotto forma di quote frazionali.

to l'elezione a sindaco di un proprio candidato senza ricorrere ad apparentamenti. I dati mostrano chiaramente che laddove hanno prevalso coalizioni elettorali pluripartitiche il livello di frammentazione a livello assembleare si mantiene su valori elevati che, come emerge dal precedente esame diacronico del caso genovese, sono sostanzialmente i medesimi che vengono conseguiti con un sistema elettorale proporzionale; dove invece la vittoria è andata a liste uniche i valori di F sono sensibilmente inferiori. Anche il confronto relativo alla forza del primo partito in consiglio permette di rilevare differenze significative: in tutti i comuni dove ha prevalso una lista monopartitica la regola dell'attribuzione del 60% dei seggi alla lista vincente ha prodotto una maggioranza "manufatta" (Lijphart, 1994, 72-74), mentre negli altri Consigli comunali nessun partito consegue la maggioranza assoluta dei seggi.

In conclusione, il sistema elettorale per la scelta del sindaco e del Consiglio comunale in vigore in Italia dal 1993 sembra operare come un sistema maggioritario "condizionato": esso è in grado di produrre effetti di tipo maggioritario, quali la riduzione della frammentazione a livello assembleare e la costituzione di maggioranze monopartite, a condizione che la vittoria vada a candidati sindaci sostenuti da liste monopartitiche.

4. Implicazioni e tendenze

Coloro che sostengono l'utilità dell'impiego pratico delle conoscenze prodotte in scienza politica (Pasquino, 1989) considerano la manipolazione delle variabili politico-istituzionali uno strumento utile per conseguire fini. Nel caso qui considerato, le modificazioni introdotte nel sistema di rappresentanza comunale nel corso del 1993 sono indirizzate alla correzione di due difetti ricorrenti del governo locale in Italia: l'instabilità delle giunte e la

loro scarsa capacità decisionale. La tradizione di studio sui sistemi elettorali ha individuato i nessi esistenti fra questi diversi aspetti del sistema politico:

- 1) il sistema elettorale determina il grado di frammentazione del sistema dei partiti (a livello parlamentare) e la forza del primo partito;
- 2) la frammentazione e la forza del primo partito incidono sulla stabilità e sulla coesione del governo;
- 3) stabilità e coesione del governo infine determinano la qualità del *policy-making*.

Alla luce dell'analisi svolta, il nuovo sistema di rappresentanza comunale costruisce una variabile in grado di modificare in meglio il processo politico locale se la vittoria di una lista monopartitica produce conseguenze in senso maggioritario. Questo esito peraltro sembra richiedere come precondizione necessaria un forte insediamento locale del partito vincente, tale da consentirgli di superare la concorrenza del cartello di partiti di opposta tendenza politica.⁶

L'introduzione del sistema elettorale maggioritario ha fatto sì che per la prima volta nella storia delle elezioni in Italia ai partiti si affiancassero in qualità di attori rilevanti i cartelli elettorali composti da coalizioni di partiti. Il successo ottenuto in molti comuni dalle coalizioni e la contestuale *débacle* subita da coalizioni meno estese e dalla totalità delle liste minori, insieme alla relativa rarità delle condizioni che hanno favorito la vittoria di liste monopartitiche, lascia immaginare che la tendenza all'aggregazione elettorale sia da considerare un fatto irreversibile, destinato col tempo a consolidarsi e a estendersi. Nel futuro immediato tuttavia questo pone un altro problema: se l'introduzione delle coalizioni elettorali come attore politico prevalente al posto del partito possa produrre le conseguenze desiderate nei confronti delle coalizioni di governo.

Da questo punto di vista, la riforma del sistema di rappresentanza comunale non sembra offrire garanzie precise. La coesione dimostrata in occasione delle elezioni del novembre-dicembre 1993 dalle coalizioni elettorali di sinistra - probabilmente destinata a essere imitata in futuro da altre forze politiche - è motivata dalla necessità di ottenere i voti necessari all'elezione del sindaco; ma persistendo la frammentazione assembleare ai livelli abituali sotto il regime proporzionale e soddisfatte le temporanee esigenze elettorali non esiste nel corso della legislatura alcun incentivo specifico che induca la maggioranza

elettorale a sostenere compattamente l'attività di *policy-making* della giunta in carica. Consideriamo per esempio le possibili conseguenze di un provvedimento in materia di protezione ambientale al vaglio di una giunta eletta in virtù di un'alleanza elettorale fra partiti della sinistra tradizionale e verdi. Di fronte alla scelta della eventuale chiusura di uno stabilimento industriale inquinante i partner della coalizione si troverebbero contrapposti in seguito alle diverse inclinazioni ideologiche e ai collegamenti esistenti con i loro sostenitori abituali. Se le elezioni successive sono abbastanza lontane da permettere la manifestazione del conflitto l'inserimento in agenda della questione provocherà una frattura nella maggioranza elettorale tale che non sarà possibile la formazione di una maggioranza elettorale che non sarà possibile dello stabilimento. Gli effetti positivi delle modifiche elettorali sulla qualità del *policy-making* sono dunque tutt'altro che certi e il rafforzamento della capacità decisionale della giunta richiede altri interventi oltre a quelli relativi all'arena elettorale. Accanto all'elezione diretta del sindaco assumono rilievo aspetti quali le modalità delle relazioni esistenti fra esecutivo ed assemblea elettorale, le competenze formali dell'esecutivo stesso e il tipo di rapporto intercorrente fra i membri della giunta (Cammelli, 1993).

Alla luce dell'esame empirico svolto la riforma del sistema di rappresentanza comunale non risulta necessariamente capace di produrre nel breve periodo le conseguenze positive che molti commentatori gli hanno attribuito. Ciò non comporta tuttavia che il superamento del sistema proporzionale costituisca una riforma futile o addirittura perversa (Hirschman, 1991). Semplificamente, gli effetti positivi di un sistema elettorale tutto sommato virtuoso sono affidati soprattutto alle conseguenze prodotte nel lungo periodo dalla strutturazione in senso bipolare della competizione partitica. Alcune caratteristiche della competizione in un sistema bipolare individuate da Downs (1988) sono comparse già nella tornata elettorale del 1993: rapide revisioni ideologiche operate dai partiti di orientamento estremo, quali il Msi; posizionamenti simili da parte dei partiti su alcune *issues* emerse nel corso della campagna elettorale, come è accaduto nel caso dell'immigrazione; successo elettorale dei candidati e degli schieramenti prossimi al centro dello spazio politico, come a Torino, dove il confronto fra due candidati della sinistra è stato vinto dal candidato del fronte capeggiato dal Pds a danno del candidato della Rete sostenuto al secondo turno da Rifondazione comunista (Bagnasco, 1993).

La persistenza di questi condizionamenti sui comportamenti elettorali dei partiti potrebbe nel lungo periodo produrre conseguenze di tre tipi:

- 1) *Conseguenze sulle preferenze degli elettori.* Ai sistemi elettorali viene tradizionalmente attribuita la capacità di produrre efficienza governativa e di assicurare la rappresentanza degli interessi. Queste due caratteristiche variano in modo inverso, la prima essendo tipica dei sistemi maggioritari, mentre la

⁶ È quanto si è verificato in occasione delle elezioni tenute nel giugno 1993 a Milano e Siena, dove la Lega Nord e il Pds ottennero circa il quadruplo e il doppio di voti del secondo partito e riuscirono a vincere da soli la competizione elettorale. A Siena, a differenza di quanto avvenne a Milano, il Pds fronteggiò soltanto singoli partiti e non coalizioni multipartitiche. Su queste elezioni cfr. Sani (1993) e Verzichelli (1993).

seconda - l'"espressività" - è maggiore nel caso dei sistemi proporzionali (Sinniscalco e Tabellini, 1993). Ciò posto, l'attuale ricerca di una crescita della governabilità del sistema politico italiano perseguita a mezzo delle riforme elettorali impone un costo in termini di calo della espressività e di conseguente riduzione per l'elettore delle possibilità di scelta: «L'influenza del sistema elettorale sull'elettore, l'influenza diretta, viene spesso descritta come un'influenza *manipolativa*, con il che si intende che l'elettore è in qualche modo e misura *prestato* a votare come vota» (Sartori, 1987, 323, corsivi nel testo). Questa caratteristica dei sistemi maggioritari è stata spesso additata dai sostenitori del metodo proporzionale come una minaccia ai diritti delle minoranze e quindi come una diminuzione della qualità della democrazia. Ora, un elettore condizionato dalla riduzione dell'offerta politica sarà effettivamente costretto a votare per candidati e partiti che dal suo punto di vista costituiscono seconde scelte; questa manipolazione può però produrre conseguenze positive nel senso di abituare gli elettori altamente identificati a spostare il loro voto secondo la logica della democrazia competitiva (D'Alimonte, 1989).

2) *Conseguenze sulla struttura del sistema dei partiti.* In caso di definitiva affermazione della strutturazione bipolare della competizione le formazioni politiche estreme risulteranno costantemente penalizzate. Per ciò che concerne la rappresentanza comunale, è facile prevedere che un partito come Rifondazione Comunista è destinato ad essere sottorappresentato nei Consigli comunali e a non ottenere mai l'elezione di un proprio candidato sindaco. Di fronte a questa eventualità si possono produrre due esiti: gli elettori di Rc sono influenzati dagli effetti psicologici connessi con la forte deviazione dalla proporzionalità del nuovo sistema elettorale e preferiscono spostare il proprio voto verso altri partiti o astenersi; in alternativa, sotto la spinta della esclusione permanente dall'accesso al governo locale, Rc può procedere ad una revisione ideologica finalizzata all'acquisizione del potenziale di coalizione (Sartori, 1987, 325) necessario per partecipare ad un ampio cartello elettorale. In entrambi i casi, si produce una modificazione dell'offerta politica indotta dalla struttura della competizione.

3) *Conseguenze sulle policies.* In caso di competizione di tipo bipolare i partiti sono sottoposti alle costrizioni derivanti dal teorema dell'elettore mediano, secondo cui vince le elezioni il partito che conquista il sostegno dell'elettore fluttuante di orientamento centrista. Questo vincolo comporta che l'accesso al governo richiede l'adozione di una posizione moderata sulle *issues* politiche in agenda, necessaria per presentare agli elettori un'immagine del partito compatibile con le preferenze degli elettori di centro. Le conseguenze di questo processo sono state sintetizzate da Downs, il quale sostiene che «in un sistema bipartitico le politiche sono a) più vaghe, b) più simili tra loro e c)

meno direttamente collegate ad un'ideologia di quanto avvenga in un sistema multipartitico» (Downs, 1988, 334). Insieme alla formazione delle alleanze e alla scomparsa dei partiti di orientamento estremo la tendenza a presentare *policies* analoghe rappresenta un'importante modificazione dell'offerta politica indotta dall'introduzione di un sistema elettorale forte.

In sede di conclusione, è opportuno richiamare i principali risultati di questo esame empirico del cambiamento del sistema di elezione degli organi rappresentativi a livello comunale. Se si tiene ferma la distinzione fra conseguenze di breve periodo (meccaniche) e di lungo periodo (psicologiche), il mantenimento di un grado elevato di frammentazione in molti Consigli comunali in occasione della legislatura iniziata nel 1993 non sembra precludere ad un immediato aumento dell'efficacia del *policy-making* locale. Naturalmente questa affermazione assume come vero il (discutibile) punto di vista secondo cui la frammentazione della coalizione di governo è un indicatore affidabile del grado di conflittualità inter-partitica.

Per ciò che concerne le probabili conseguenze psicologiche di lungo periodo le tendenze che sono state indicate sopra vanno considerate, così come è stato prevalentemente fatto in sede di commento all'indomani delle elezioni del novembre-dicembre 1993, in relazione alla politica nazionale. Innanzitutto, l'attività politica locale esercita un'indubbia influenza sulle conoscenze e sulle aspettative della classe politica per ciò che concerne il funzionamento dei sistemi elettorali maggioritari. D'altra parte, le linee di tendenze prodotte a livello locale possono affermarsi in pieno solo se accompagnate da un mutamento più generale della politica nazionale. Da questo punto di vista, la riforma del sistema elettorale per l'elezione della Camera e del Senato (D'Alimonte e Chiaromonte, 1993) non sembra possedere alcune virtù del vigente sistema di rappresentanza comunale. Di esso, pur nella diversità delle forme esteriori, mantiene certamente la forte componente proporzionale, assicurata dalla presenza del 2,5% di seggi parlamentari assegnati in apposite circoscrizioni plurinominali. Manca invece l'aspetto più importante e innovativo introdotto a livello locale, vale a dire l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, con i suoi effetti bipolarizzanti e con la sua capacità di garantire un governo persistente per l'arco dell'intera legislatura.

Riferimenti bibliografici

- BAGNASCO A., «Torino: una città che ricomincia dalla politica», *Il Mulino*, 4, 1993, pp. 727-734.
- BIORCIO R. e NATALE P., «La mobilità elettorale negli anni ottanta», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3, 1989, pp. 385-430.
- CAMMELLI M., «Eletto dal popolo: il sindaco fra ruolo nuovo e vecchi poteri», *Il Mulino*, 4, 1993, pp. 775-784.
- D'ALMONTE R., «Democrazia e competizione», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 1989, pp. 301-319.
- D'ALMONTE R. e CHIRAMONTE A., «Il nuovo sistema elettorale italiano: quali opportunità?», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3, 1993, pp. 513-547.
- DI VIRGILIO A., «Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge elettorale alla prova», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, 1994, pp. 107-165.
- DOWNES A., *Teoria economica della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- DUVERGER M., *Duverger's Law: Forty Years Later*, in Croffman B. e Lijphart A. (eds.), *Electoral Law and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York, 1986.
- DUVERGER M., *I partiti politici*, Comunità, Milano, 1970.
- GROFMAN B. e LIJPHART A. (eds.), *Electoral Law and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York, 1986.
- HIRSCHMAN A.O., *Reticole dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, *Il Mulino*, Bologna, 1991.
- ITALIA V. e BASSANI M. (a cura di), *L'elezione diretta del sindaco. Commento della legge 25 marzo 1993, n. 81*, Giuffrè, Milano, 1993.
- LAAKSO M. e TAAGEPERA R., «"Effective" Numbers of Parties: A Measure with Application to Western Europe», *Comparative Political Studies*, 1, 1979, pp. 3-27.
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- LIJPHART A., *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford U.P., Oxford, 1994.
- MILL J.S., *Il governo rappresentativo*, Tipografia della Rivista dei Comuni Italiani, Torino, 1865.
- PASQUINO G., *La scienza politica applicata: l'ingegneria politica*, in Panebianco A. (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, *Il Mulino*, Bologna, 1989.
- RAF D., *The Political Consequences of Electoral Law*, Yale U.P., New Haven e Londra, 1967.
- SANI G., «Milano: se il centro si frantuma», *Il Mulino*, 348, 1993, pp. 735-744.
- SARTORI G., *Sistemi elettorali*, in Sartori G., *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- SINISCALCO D. e TABELLINI G., «Efficienza e rappresentanza del sistema elettorale», *Il Mulino*, 348, 1993, pp. 810-819.
- TAAGEPERA R. e SHUGART M.S., *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale U.P., New Haven e Londra, 1989.
- VERZICHELLI L., «Siena: l'incertezza tra il vecchio e il nuovo», *Il Mulino*, 348, 1993, pp. 745-753.
- WARNER S. e GAMBETTA D., *La retorica della riforma. Fine del sistema proporzionale in Italia*, Einaudi, Torino, 1994.