

Capitolo 2

Partecipazione e rappresentanza

Sommario

1. Introduzione. – 2. I governi locali: le riforme degli anni novanta e il nuovo sistema elettorale. – 3. I cambiamenti dell'offerta politica. – 4. Le dimensioni della partecipazione elettorale. – 5. Gli orientamenti di voto. – 6. La stabilità delle Giunte.

1. Introduzione

L'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia rappresenta la fase più innovativa del lungo e lento percorso delle riforme istituzionali iniziato nel 1991 con il referendum sulla preferenza unica e proseguito con l'introduzione delle nuove leggi elettorali per la Camera e per il Senato. Ad essa erano legate parecchie aspettative: promozione di una dinamica bipolare del sistema partitico, stabilità ed efficacia dell'azione di governo, riduzione del numero dei partiti, personalizzazione – e quindi responsabilizzazione – della politica.

Tali attese, tuttavia, anche a causa di alcune incongruenze intrinseche al nuovo sistema, sono risultate in parte frustrate ⁽¹⁾ anche in una Regione storicamente stabile come l'Emilia-Romagna. Due fenomeni inattesi – di natura diversa – emergono in particolare dall'analisi dei dati. Da un lato, nei Comuni di piccole dimensioni, dove il sistema elettorale impone un rigido collegamento tra candidato a Sindaco e (una unica) lista per il Consiglio, la frammentazione politica è rimasta bassa e si è assistito ad una notevolissima crescita delle liste civiche. Dall'altro, nei Comuni di grandi dimensioni, si è assistito addirittura ad una crescita della frammentazione con una ulteriore proliferazione di liste rispetto all'epoca proporzionale.

In questa parte della ricerca, dopo aver ricordato brevemente le caratteristiche e le implicazioni del sistema scaturito dalla riforma, verranno approfondite le conseguenze che essa ha avuto nei governi locali dell'Emilia-Romagna: *a)* sull'offerta politica; *b)* sull'intensità della partecipazione al voto; *c)* sugli orientamenti di voto degli elettori nei confronti dei partiti; *d)* sul livello di stabilità delle Giunte. Analizzeremo tali trasformazioni considerando distintamente i Comuni compresi nelle quattro principali classi demografiche già identificate nel capitolo introduttivo (fino a 5.000 abitanti, tra 5.000 e 15.000 abitanti, tra 15.000 e 50.000 abitanti, oltre 50.000 abitanti) e le Province.

2. I governi locali: le riforme degli anni novanta e il nuovo sistema elettorale

Come è stato già ricordato, dal 1990 i governi locali italiani sono stati sottoposti ad una intensa serie di stimoli legislativi. Con l'approvazione della legge 142/90 è iniziato un ciclo di riforme che ha trovato un importante punto di svolta nel 1993 con l'introduzione, attraverso la legge n. 81, dell'elezione diretta del Sindaco e di una nuova forma di governo locale. Tali innovazioni legislative, completate e innovate sul finire degli anni novanta dalle leggi 127/97, 120/99 e 265/99, avevano lo scopo di assicurare ai governi locali una certa autonomia ed un elevato grado di governabilità, riducendo il peso della negoziazione tra i partiti politici.

Nell'economia di questo capitolo, al solo fine di favorire l'analisi dei dati in esso contenuti, è sufficiente ricordare che prima della riforma del 1993 erano in vigore due differenti sistemi di elezione dei consigli comunali. Nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, il sistema elettorale era maggioritario con voto limitato. La lista che otteneva il maggior numero di voti conquistava i 4/5 dei seggi del Consiglio comunale. I seggi restanti erano assegnati al secondo partito o lista. Nei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti il sistema elettorale era proporzionale, con voto di lista e preferenza plurima.

La legge 81/93 ha stabilito una nuova soglia demografica: nei

Comuni con meno di 15.000 abitanti vige un sistema elettorale maggioritario a turno unico; nei Comuni con più di 15.000 abitanti vige un sistema proporzionale corretto, con un premio di maggioranza, ed un eventuale secondo turno di ballottaggio per l'elezione del Sindaco ⁽²⁾.

In ciascun caso, il Sindaco eletto sottopone il programma di legislatura e la Giunta al Consiglio comunale per ottenere la fiducia ⁽³⁾. Con la riforma del 1993, infatti, la permanenza in carica del Sindaco è legata a quella del Consiglio comunale. In caso di sfiducia o di dimissioni del Sindaco, non solo il Sindaco e la sua Giunta decadono dalla carica, ma anche il Consiglio viene sciolto contestualmente e si procede a nuove elezioni.

3. *I cambiamenti dell'offerta politica*

L'approvazione della legge 81/93 è intervenuta in un momento in cui la situazione politica nazionale stava attraversando una fase di grandi cambiamenti che essa stessa ha contribuito in vari casi ad accelerare ⁽⁴⁾: lo scioglimento del Pci nel 1991 con la conseguente nascita del Pds e di Rifondazione Comunista; la dissoluzione dei partiti dell'area di governo al livello nazionale (Dc, Psi, Psdi, Pri, Pli) in vari gradi coinvolti nelle inchieste di Tangentopoli; il consolidamento della Lega nord; la nascita di Forza Italia e – sulle basi del Movimento sociale italiano – di An e della Fiamma tricolore. Cosicché, anche nell'Emilia-Romagna, in cui il voto di appartenenza ⁽⁵⁾ e la presenza di organizzazioni partitiche ramificate rendevano in parte statica l'offerta elettorale, negli anni novanta sono avvenuti cambiamenti di notevole portata.

– I Comuni con meno di 5.000 abitanti. Nei Comuni minori, dove anche prima della riforma vigeva un sistema maggioritario, l'elezione diretta del Sindaco non ha implicato variazioni al numero medio di liste presenti alle consultazioni comunali. Nelle tornate elettorali del 1983/85 e del 1988/90 erano presenti mediamente 2,5 liste (fig. 1), sia per le ridotte dimensioni dei Comuni che per la consapevolezza che solo la seconda lista avrebbe ottenuto 1/5 dei seggi in Consiglio comunale, mentre i 4/5 sarebbero andati alla prima ⁽⁶⁾. Anche dopo il 1993, nonostante la

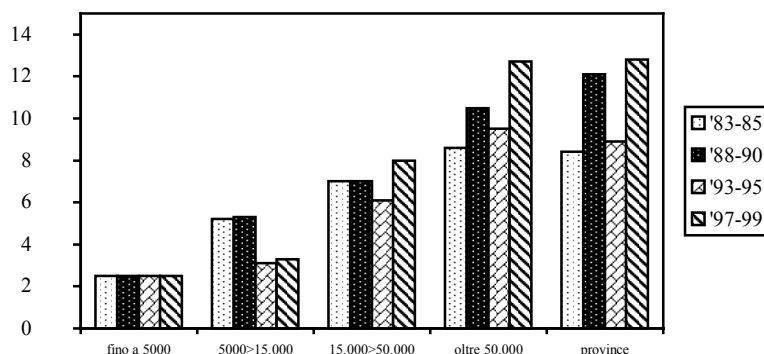


FIG. 1. Numero medio di liste presenti alle elezioni comunali (nei Comuni suddivisi per classi demografiche) e alle elezioni provinciali in Emilia-Romagna nelle tornate elettorali 1983/85, 1988/90, 1993/95, 1997/99.

prevista suddivisione proporzionale di un terzo dei seggi disponibili non si è verificato un aumento delle liste presentate.

Dal punto di vista qualitativo, tuttavia, sono avvenuti dei mutamenti di ragguardevole importanza. Per dare conto di tali cambiamenti abbiamo classificato le liste presentate distinguendo: “liste di partito” (intese come liste che si presentano con il simbolo e la denominazione di un partito noto al livello nazionale), “liste di coalizione” (intese come liste che si presentano con il simbolo e la denominazione di una coalizione nota a livello nazionale) e “liste civiche” (intese come liste che si presentano con un simbolo e una denominazione non riconducibile a nessuno dei partiti o delle coalizioni nazionali).

Fino al 1990, il 52,9% delle liste presenti alle elezioni erano “liste di partito”, il 43,3% erano “liste di coalizione” e il 3,8% “liste civiche” (naturalmente secondo la nostra definizione). Durante la prima tornata di consultazioni con il nuovo sistema (avvenuta negli anni 1993/95) la composizione dell’offerta risultò completamente diversa rispetto agli anni precedenti. Per quanto riguarda il numero di liste presentate, si deve considerare che nei Comuni con meno di 15.000 abitanti i candidati a Sindaco de-

vono essere sostenuti da una unica lista, pertanto il numero dei candidati a Sindaco e delle liste in questa fascia demografica è identico (tab. 1). Questo stesso motivo spiega come mai le “liste di partito” rappresentino solo il 12,9% dell’offerta complessiva mentre le “liste di coalizione” ne rappresentano il 62,5%. Anche le “liste civiche” occupano uno spazio considerevole: il 24,6%.

Nella seconda tornata elettorale condotta con il nuovo sistema (1997/99), la presenza delle “liste di partito” è leggermente cresciuta (16,4%), mentre quella di “liste di coalizione” si è dimezzata (31,5%). Il dato più rilevante consiste, però, nella notevolissima crescita delle liste civiche, le quali coprono ora più della metà dell’offerta elettorale (52,1%). Nei contesti piccoli, quindi, la nuova legge elettorale e la transizione politica hanno aperto spazi per la costituzione di coalizioni locali spesso difformi da quelle costituite al livello nazionale. Tali coalizioni hanno ottenuto peraltro, come vedremo in seguito, un’alta percentuale di consensi.

– I Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti. Nei Comuni compresi in questa classe demografica vigeva, prima della riforma, il sistema elettorale proporzionale ed alle elezioni del 1983/85 e del 1988/90 (fig. 1) si presentarono mediamente 5,3 liste (il 96% delle quali erano “liste di partito”).

Dopo l’introduzione della legge 81/93 che prevede un sistema maggioritario a turno unico con un rigido rapporto candidato-lista, l’offerta elettorale ha subito dei cambiamenti: una diminuzione in quantità ed una diversificazione in qualità (tab. 1). Nel 1993/95 i candidati a Sindaco (e quindi le liste per il Consiglio comunale) sono stati mediamente 3,1, sostenuti nel 56,3% dei casi da liste di coalizione, nel 26,4% dei casi da liste di partito e nel 17,3% dei casi da liste civiche, raramente presenti in questi contesti nel passato.

In occasione delle consultazioni del 1997/99 si è verificata la stessa tendenza già riferita per i Comuni con meno di 5.000 abitanti. Il numero medio dei candidati a Sindaco non è variato in maniera significativa (3,3) rispetto al 1993/95 ma è cambiata la provenienza del loro sostegno: sono diminuite le “liste di coalizione” (38,3%) e aumentate di poco le “liste di partito”

TAB. 1. *Offerta politica alle elezioni dei Consigli comunali (nei Comuni suddivisi per classi demografiche) e dei consigli Provinciali in Emilia-Romagna nelle tornate elettorali 1993/95 e 1997/99. Numero medio di liste e di candidati a Sindaco e a Presidente della Provincia presenti alle elezioni. Natura delle liste in percentuale sul totale*

	Fino a 5.000		5.000>15.000		15.000>50.000		oltre 50.000		Province	
	'93/95	'97/99	'93/95	'97/99	'93/95	'97/99	'93/95	'97/99	'93/95	'97/99
Liste	2,5	2,5	3,1	3,3	6,1	8,0	9,5	12,7	8,9	12,8
Candidati	2,5	2,5	3,1	3,3	4,6	4,8	6,7	6,7	6,0	6,3
Liste di coal.	62,5	31,5	56,3	38,3	27,7	13,7	17,9	5,5	5,0	1,7
Liste di part.	12,9	16,4	26,4	30,2	62,0	77,7	69,9	78,8	86,2	86,9
Liste civiche	24,6	52,1	17,3	31,5	10,3	8,6	12,2	15,7	8,8	11,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(30,2%), cospicuamente le “liste civiche” (31,5%).

Si noti che i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti sono gli unici nei quali si è verificato un consistente e duraturo calo del numero di liste presenti alle elezioni al contrario di quanto è avvenuto nei Comuni con oltre 15.000 abitanti dove, non essendo obbligatorio il collegamento del Sindaco ad una sola lista di consiglieri, la frantumazione dell’offerta elettorale non si è arrestata.

– I Comuni tra 15.000 e 50.000 abitanti. La competizione elettorale in questi contesti (così come in tutti i Comuni con oltre 15.000 abitanti) si svolge in due arene: l’arena esecutiva, in cui si elegge il Sindaco, e l’arena rappresentativa, in cui si eleggono i consiglieri ⁽⁷⁾. I candidati a Sindaco possono godere del sostegno di più liste, le quali, nonostante siano alleate, concorrono separatamente per l’elezione del Consiglio comunale. Ciò ovviamente comporta una differenza tra il numero di candidati e il numero di liste che competono per ottenere seggi consiliari. Di conseguenza, i raggruppamenti a sostegno dei Sindaci non sono (sempre) riconducibili in modo preciso alle liste che si candidano nell’arena rappresentativa. Per dare conto di questo, abbiamo individuato (tab. 2) quanti tra i candidati a Sindaco hanno avuto il sostegno di una sola lista di partito (“candidature monopartitiche”), quanti di una aggregazione di liste in qualche modo defi-

TAB. 2. *Tipi di raggruppamenti a sostegno dei Sindaci (nei Comuni con più di 15.000 abitanti suddivisi per classi demografiche) e dei Presidenti di Provincia in Emilia-Romagna nelle tornate elettorali 1993/95 e 1997/99 (in percentuale sul totale delle candidature a Sindaco e a Presidente della Provincia)*

	15.000>50.000		oltre 50.000		Province	
	'93/95	'97/99	'93/95	'97/99	'93/95	'97/99
Candidature di coalizione	40,6	42,2	36,8	36,8	22,2	31,6
Candidature monopartitiche	46,4	45,4	49,4	42,5	63,0	54,4
Candidature civiche	13,0	12,4	13,8	20,7	14,8	14,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

nita in base alla distinzione centro-destra e centro-sinistra presente a livello nazionale (“candidature di coalizione”) e quanti da liste civiche (“candidature civiche”).

Alla prima tornata elettorale con il nuovo sistema, il numero medio di liste presenti alle elezioni non ha subito forti cambiamenti rispetto al passato: se nel 1983/85 e nel 1988/90 la media era 7,0 (fig. 1), nel 1993/95 era 6,1 (tab. 1). La maggior parte di esse erano “liste di partito” (62,0%), alcune “liste di coalizione” (27,7%) e poche “liste civiche” (10,3%). La competizione per eleggere il primo cittadino, tuttavia, ha compattato le forze. Le candidature, infatti, erano in media 4,6 (tab. 1) delle quali il 46,4% “monopartitiche”, il 40,6% “di coalizione” e il 13,0% “civiche” (tab. 2).

Lo squilibrio tra il numero dei candidati a Sindaco e le liste consiliari è aumentato nelle consultazioni del 1997/99 (tab. 1). Come è accaduto in tutti i Comuni con oltre 15.000 abitanti, anche in questi contesti, nonostante il numero dei candidati non abbia subito variazioni rilevanti, le liste concorrenti per il Consiglio sono cresciute in modo considerevole. Esse erano infatti mediamente 8,0, la maggior parte delle quali (77,7%) “liste di partito” e poche “liste di coalizione” (13,7%). Le “liste civiche” sono rimaste pressoché costanti (8,6%). Le candidature a Sindaco erano in media 4,8 come quattro anni prima, il 45,4% delle quali “monopartitiche”, il 42,2% “di coalizione” e il 12,4% “civiche” (tab. 2).

La maggioranza dei candidati a Sindaco, quindi, ha avuto il

sostegno di una sola “lista di partito”. Ciò rappresenta una ulteriore prova della (per ora) limitata semplificazione subita dall’offerta elettorale che invece il nuovo sistema doveva favorire. Tuttavia, alle elezioni del 1993/95 e del 1997/99 nei Comuni tra 15.000 e 50.000 abitanti, nonostante il numero di liste concorrenti per il Consiglio comunale sia aumentato (ed in particolare delle “liste di partito”) tra una consultazione e l’altra, il numero dei candidati a Sindaco ed i tipi di raggruppamento a loro sostegno sono rimasti invariati.

– I Comuni con oltre 50.000 abitanti. Le liste che si sono presentate alle elezioni nei Comuni rientranti in questa classe demografica sono sempre state numerose: 8,6 nel 1983/85 e 10,5 nel 1988/90. Anche dopo il 1993, tuttavia, non si è verificata quella razionalizzazione del numero di liste in competizione (fig. 1) auspicata dalla riforma. Alla prima tornata, infatti, erano mediamente 9,5 (tab. 1) la maggior parte delle quali “liste di partito” (69,9%); molto minore, invece, la presenza di “liste di coalizione” (17,9%) e di “liste civiche” (12,2%). Molte liste di partito non coalizzate avevano un proprio candidato a Sindaco (tab. 2): quasi la metà (49,4%) dei 6,7 presenti in media alle elezioni. Nel 36,8% dei casi, i candidati erano sostenuti da una aggregazione di liste, mentre nel 13,8% dei casi erano sostenuti da liste civiche.

La frantumazione elettorale che continua tuttora ad interessare l’intero paese ha avuto effetti anche in questi contesti dove, alle elezioni del 1997/99, il divario candidati-liste ha raggiunto livelli considerevoli (tab. 1). Le liste mediamente presenti, infatti, erano 12,7 (tre in più rispetto a quattro anni prima), delle quali i quattro quinti (78,8%) “liste di partito”; quasi inesistenti le “liste di coalizione” (5,5%) ed in lieve incremento le “liste civiche” (15,7%). In corrispondenza della crescita delle liste, tuttavia, il numero di candidati a Sindaco è rimasto invariato (6,7). Si è verificato un calo di liste di partito presenti con un proprio candidato (42,5%) a favore delle liste civiche (20,7%), le quali sono aumentate, così come (anche se in proporzioni più esigue) è avvenuto nei Comuni con meno di 15.000 abitanti. Invariato il numero di candidature “di coalizione” (36,8%).

Le numerose “liste di partito” (soprattutto di ridotte dimensioni) hanno preferito evidentemente non presentarsi sole alla competizione per l’arena esecutiva, visto che la nuova norma di sbarramento introdotta dalla legge 120/99 concede la possibilità di ottenere seggi consiliari alle forze che hanno ottenuto meno del 3% di voti solo se fanno parte di una coalizione. Esse, però, hanno dimostrato la loro scarsa propensione a rimanere unite nella stessa lista di coalizione anche nell’arena rappresentativa.

– Le Province. L’andamento dell’offerta alle elezioni provinciali è stato simile a quello dei Comuni con oltre 15.000 abitanti: crescita del numero medio di liste rispetto al passato “proporzionale”, nonostante il calo avvenuto nel 1993/95 (fig. 1), ed un alto numero medio di candidati alla presidenza.

La prima tornata elettorale svoltasi con il nuovo sistema, infatti, ha favorito una riduzione a 8,9 del numero medio di liste (tab. 1), il quale, invece, era 12,1 nel 1988/90 (e 8,4 nel 1983/85). La maggioranza di esse erano “liste di partito” (86,2%) mentre di scarsa entità erano le “liste civiche” (8,8%) e le “liste di coalizione” (5,0%). Il numero dei candidati alla presidenza, che era in media 6,0 (tab. 1), ha dimostrato la bassa capacità di aggregazione detenuta, anche in Provincia, dalle forze politiche. Infatti, solo un quinto delle candidature (22,2%) erano “di coalizione”, mentre il 63% erano “monopartitiche” e il 14,8% “civiche”.

Nel 1997/99 il numero medio di liste è aumentato in misura considerevole (12,8) – anche se la natura di esse è rimasta invariata – tanto da risultare il doppio del numero dei candidati (6,3), rimasto pressoché costante rispetto a quattro anni prima (tab. 1). Tuttavia, le candidature “di coalizione” sono aumentate (31,6%) a discapito di quelle “monopartitiche” (54,4%), mentre non hanno subito significative variazioni quelle “civiche” (14,0%).

Nella competizione Provinciale, perciò, le “liste di partito” hanno assunto una ulteriore importanza rispetto a quanto è avvenuto nelle elezioni comunali dove – se messe in relazione – hanno espresso una più alta predisposizione alle alleanze (anche se solo per l’elezione del Sindaco) e dove è stata più significativa la presenza di “liste civiche”.

L'offerta politica locale ha subito, quindi, notevoli variazioni dopo l'introduzione della legge 81/93 ed in conseguenza della trasformazione del sistema politico ⁽⁸⁾. Esclusi i Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti, dove vige il sistema maggioritario con il collegamento rigido candidato-lista (unica), negli altri si è assistito ad una proliferazione continua delle forze in campo. La frantumazione partitica si è ulteriormente estesa e ha avuto ripercussioni sulla competizione per l'elezione del Sindaco (e del Presidente della Provincia) ⁽⁹⁾. Le numerose "liste di partito" hanno spesso presentato un proprio candidato dimostrando scarsa capacità o volontà di aggregazione. Oppure, hanno fatto parte di coalizioni che sovente (soprattutto nei contesti più grandi) comprendevano un numero elevato di liste. Si è dimostrato, inoltre, essere un fenomeno in espansione, la presenza di "liste civiche" soprattutto nei Comuni con meno di 15.000 abitanti. Anche nei Comuni con oltre 50.000 abitanti si è verificato un incremento delle "liste civiche": un quinto dei candidati a Sindaco alle ultime consultazioni, infatti, era sostenuto da una lista civica.

L'arena "proporzionale", costituita dalla competizione per l'elezione dei consiglieri – nei Comuni con più di 15.000 abitanti e nelle Province – ha quindi accentuato il fenomeno della frammentazione partitica anziché ridurlo. Da questo punto di vista, le modifiche apportate alla legge 120/99 – con l'introduzione di una clausola di esclusione non applicabile alle liste collegate alle coalizioni maggiori – mostrano un limite ed un effetto inatteso del nuovo sistema elettorale ⁽¹⁰⁾. Esse favoriscono ulteriormente infatti la tendenza per cui sotto "l'ombrello" delle coalizioni elettorali costituite intorno ai candidati Sindaci proliferano le liste di micro-gruppi, spesso a carattere locale o personale.

4. Le dimensioni della partecipazione elettorale

L'Emilia-Romagna si è sempre caratterizzata come la Regione con le più alte percentuali di affluenza alle urne in occasione delle diverse consultazioni elettorali politiche, amministrative,

europee e referendarie. Grazie ad un alto senso civico e ad un altrettanto forte senso di appartenenza a specifiche aree politiche, l'affluenza media alle elezioni ha raggiunto una punta del 97,3% alle elezioni politiche del 1976 ed è sempre stata superiore di parecchi punti percentuali rispetto ai dati nazionali. Tuttavia, a partire dagli anni novanta, la generale tendenza alla crescita dell'astensionismo ha coinvolto anche la nostra Regione ⁽¹¹⁾ ed ha toccato il livello più estremo alle elezioni regionali del 16 aprile 2000 quando hanno votato solo il 79,7% degli aventi diritto.

Fino al 1990, la percentuale dei votanti alle elezioni comunali subiva, ad ogni tornata elettorale, un'erosione che era mediamente di un punto e mezzo percentuale (1978/80: 96,1%; 1983/85: 94,5%; 1988/90: 92,9%). In occasione delle prime elezioni con il nuovo sistema, si è verificato un netto calo della partecipazione al voto (88,2%), la quale, dopo il recupero di 3 punti percentuali alle elezioni politiche del 1996 (91,1%), ha confermato un declino ancor più evidente alle elezioni comunali del 1997/99 (81,0%).

Pur essendo un fenomeno che riguarda tutti i Comuni e le Province (tab. 3), quelli di maggiore dimensione hanno accusato un decremento dei tassi di affluenza alle urne molto più significativo che quelli minori. Se nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, tra il 1993/95 e il 1997/99, il calo dei votanti è stato di 4 punti percentuali, nei Comuni con oltre 50.000 abitanti è stato addirittura di 9,3.

Il considerevole numero di coloro che si sono astenuti dal voto ha raggiunto livelli più elevati nei Comuni dove si è fatto ricorso al secondo turno di votazione per eleggere il Sindaco. Durante i ballottaggi svoltisi alle elezioni del 1993/95, nei Comuni tra 15.000 e 50.000 abitanti la partecipazione è calata di 9,7 punti percentuali rispetto al primo turno (dall'89,2% al 79,5%), mentre nei Comuni con oltre 50.000 abitanti il calo è stato di 15,5 punti percentuali (dall'88,4% al 72,9%). Nel 1997/99 l'affluenza alle urne ha subito un ulteriore calo. Nei Comuni tra 15.000 e 50.000 abitanti, tra un turno e l'altro, i votanti sono diminuiti di 11,9 punti percentuali (dall'82,3% al

70,4%) e di 14,3 punti percentuali nei Comuni con più di 50.000 abitanti (passando dal 79,1% del primo turno al 64,8% del secondo turno). È così che i Sindaci dei grandi Comuni, dopo il turno di ballottaggio, possono essere eletti senza che il 35% degli aventi diritto abbia espresso il proprio voto.

L'andamento della partecipazione alle elezioni provinciali ha seguito la tendenza delle comunali. Anche in questo ambito, infatti, la consultazione del 1993/95 ha segnato l'inizio della fase crescente dell'astensionismo che nel 1997/99 ha riguardato un quinto degli elettori al primo turno e addirittura la metà delle Province nelle quali si è svolto il ballottaggio.

In corrispondenza del calo dei votanti si è verificato, in questi anni, l'aumento dei tassi dei voti dichiarati non validi (voti nulli e schede bianche) che dal 4,5% del 1983/85 è arrivato a quota 6,0% nel 1997/99. Le più alte percentuali si riscontrano nei Comuni minori (sotto i 5.000 abitanti) dove alle ultime consultazioni il 7,1% dei voti non era valido – il 63,6% dei quali costituito da schede bianche – mentre nei Comuni con più di 50.000 abitanti, dove vi è stata una forte astensione, i voti non validi sono stati il 5,3% – il 49,4% dei quali costituito da schede bianche. Le percentuali di voti non validi ai ballottaggi sono state nel 1997/99 (così come nel 1993/95) più basse rispetto a quelle dei primi turni (3,5% dei voti nei Comuni tra 15.000 e 50.000 abitanti e il 2,3% nei Comuni più grandi).

L'entità dei voti non validi alle consultazioni provinciali è stata molto più alta rispetto ai Comuni ed ha riguardato, sia nel 1993/95 che nel 1997/99, quasi un elettore su dieci (9,1% dei votanti dei quali il 55,7% ha lasciato la scheda bianca). Molto minori i voti non validi al ballottaggio (dal 4,9% del 1993/95 al 3,7% del 1997/99), anche se minore è stata l'affluenza.

Questi due indicatori (tasso votanti e tasso voti non validi) seguono le tendenze nazionali ⁽¹²⁾. Per esempio, alle elezioni politiche del 1987, i votanti sono stati l'88,8% e i voti non validi il 5,0% mentre a quelle del 1996 hanno votato l'82,9% degli aventi diritto ed i voti non validi sono stati il 7,2%. Considerati insieme, essi danno una dimensione della disaffezione nei confronti della politica e delle difficoltà degli elettori nell'esprimere

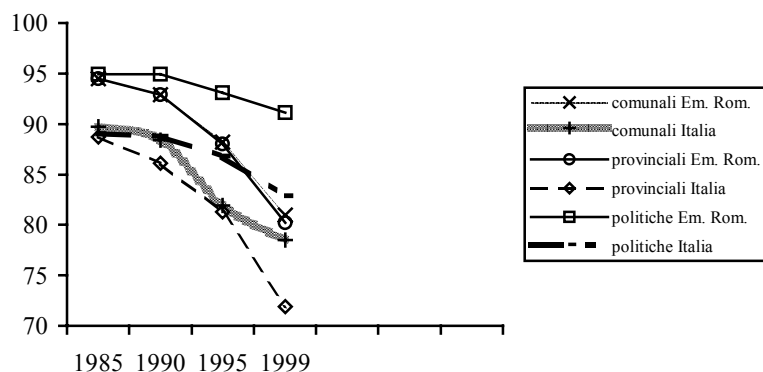


FIG. 2. Tassi di partecipazione elettorale alle elezioni comunali, provinciali e politiche in Emilia-Romagna e in Italia dal 1985 al 1999 (valori percentuali).

il proprio suffragio.

Nonostante il voto sia diretto e il cittadino, quindi, dovrebbe sentirsi più decisivo nella scelta del capo del governo locale, si è verificato, invece, uno storico e crescente calo della partecipazione a tutte le competizioni elettorali ⁽¹³⁾ – sia in Emilia-Romagna che, con toni più accentuati, a livello nazionale – che ormai riguarda un quarto dell'elettorato (fig. 2). Alle consultazioni comunali del 1997/99, infatti, ogni 100 elettori solo 81 si sono recati alle urne, 5 dei quali hanno espresso un voto non ritenuto valido (3 schede bianche e 2 voti nulli). Dieci anni prima i voti non espressi (ovvero la somma degli astenuti ai voti non validi) rappresentavano solo un decimo dell'elettorato.

5. Gli orientamenti di voto

Le elezioni svoltesi dopo l'introduzione del nuovo sistema oltre a differenziarsi, rispetto al passato, per la composizione dell'offerta politica e per le dimensioni della partecipazione al voto, presentano, conseguentemente, anche un diversa distri-

TAB. 4. *Gli orientamenti di voto alle elezioni comunali in Emilia-Romagna, nei Comuni inferiori ai 15.000 abitanti (suddivisi per classi demografiche), nelle tornate elettorali 1988/90, 1993/95 e 1997/99 (valori percentuali)*

Liste	fino a 5.000			5.000>15.000		
	'88/90	'93/95	'97/99	'88/90	'93/95	'97/99
Pci	9,3	—	—	49,4	—	—
Pds-Ds	—	1,1	0,4	—	3,2	1,0
Prc	—	1,3	1,6	—	4,5	5,1
Pdci	—	—	—	—	—	0,1
Dc	18,9	—	—	23,8	—	—
Ppi	—	1,4	0,4	—	3,5	0,4
Ccd-Cdu	—	—	—	—	—	0,1
Patto democ.	—	0,1	—	—	—	—
Psi	1,3	—	—	16,0	—	—
Si-Sdi	—	0,2	0,1	—	0,2	0,4
Msi	0,4	—	—	1,9	0,6	—
An	—	0,2	0,2	—	0,4	0,8
Forza Italia	—	—	0,4	—	0,4	0,7
Pli	—	—	—	0,4	—	—
Pri	—	—	—	3,4	0,2	0,6
Psdi	0,1	—	—	3,2	—	—
Lega nord	—	1,2	2,3	—	2,6	3,6
Liste civiche	4,2	22,5	54,5	—	15,5	34,6
Verdi	—	—	0,1	1,1	0,2	0,1
Coaliz. C-D	—	10,8	9,2	—	9,5	10,2
Coaliz. C	23,1	12,1	2,0	—	8,6	1,5
Coaliz. C-S	23,8	43,4	24,4	0,3	45,2	40,2
Coaliz. S	18,0	4,6	1,6	—	5,4	0,6
Altre liste	0,9	1,1	2,8	0,5	—	—
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

buzione tra le forze in campo del consenso degli elettori.

Nella tornata 1993/95, nei Comuni emiliano-romagnoli con meno di 5.000 abitanti, le liste di coalizione (che rappresentavano la maggior parte dell'offerta elettorale) sono aumentate complessivamente soltanto di 6 punti percentuali rispetto al 1988/90. Rispetto al 1988/90 è però notevolmente cambiata la loro caratterizzazione politica (tab. 4).

Si sono affermate, infatti, le liste di coalizione di centro-sinistra (che hanno sostituito in parecchi contesti quelle di centro e di sinistra ottenendo il 43,4% dei voti) e sono comparse per la prima volta liste di coalizione di centro-destra (che hanno

TAB. 5. *Gli orientamenti di voto alle elezioni comunali nei Comuni superiori ai 15.000 abitanti (suddivisi per classi demografiche) e alle elezioni provinciali in Emilia-Romagna nelle tornate elettorali 1988/90, 1993/95, 1997/99 (valori percentuali)*

Liste	15.000>50.000			oltre 50.000			Province		
	'88/90	'93/95	'97/99	'88/90	'93/95	'97/99	'88/90	'93/95	'97/99
Pci	48,1	—	—	39,6	—	—	42,5	—	—
Pds-Ds	—	38,3	31,7	—	30,4	31,8	—	41,6	34,5
Prc	—	8,3	6,5	—	6,9	6,3	—	8,8	6,2
Pdci	—	—	1,5	—	—	2,0	—	—	3,1
Dc	21,3	—	—	22,8	—	—	22,7	—	—
Ppi	—	4,7	4,3	—	5,9	5,3	—	6,0	4,3
Ccd-Cdu	—	—	1,1	—	0,4	0,8	—	1,9	2,1
Patto democ.	—	1,3	—	—	2,6	—	—	3,1	—
I Democratici	—	—	3,0	—	—	5,4	—	—	6,3
Psi	14,4	—	—	13,5	—	—	12,2	—	—
Si-Sdi	—	1,4	2,8	—	0,4	2,2	—	0,8	2,0
Msi	2,6	0,7	0,1	3,4	0,1	0,6	3,1	—	—
An	—	1,3	5,9	—	6,7	9,4	—	3,0	11,2
Forza Italia	—	—	7,5	—	2,3	11,2	—	7,5	17,1
Pli	0,6	—	—	2,3	—	—	1,6	—	—
Pri	4,5	1,8	1,3	6,0	1,0	1,9	4,9	0,6	1,2
Psdi	2,4	—	—	2,2	—	—	2,1	—	—
Lega nord	0,1	2,2	3,1	1,8	4,0	3,4	2,6	5,1	4,2
Liste civiche	—	11,2	10,8	0,2	17,2	10,1	—	15,5	2,7
Verdi	4,7	3,2	2,4	5,8	3,8	2,9	5,0	3,8	3,2
Pannella-rif.	—	0,2	—	0,6	1,1	—	1,0	2,0	—
Coaliz. C-D	—	11,7	9,2	—	13,3	5,9	—	—	—
Coaliz. C	0,9	4,9	0,9	—	—	—	—	—	—
Coaliz. C-S	—	7,9	7,7	—	3,3	0,3	—	—	—
Altre liste	0,4	0,9	0,2	1,8	0,6	0,5	2,3	0,3	1,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

raggiunto il 10,8% dei consensi). Mentre nel 1993/95 gli elettori hanno scelto nel 70,9% dei casi una lista di coalizione (con riferimento a un qualche modello nazionale), nel 1999 si è verificato uno spostamento di voti verso le numerose liste civiche. Esse hanno ottenuto un alto gradimento dall'elettorato (54,5%, ossia oltre il doppio del 1993/95 e 50 punti percentuali in più rispetto al 1988/90) a discapito delle liste di coalizione che hanno pressoché dimezzato la loro percentuale di voti (37,2%). Le liste di partito, che pure nel 1988/90 raccoglievano oltre il 30% dei

TAB. 6. *Gli orientamenti di voto alle elezioni regionali e politiche in Emilia-Romagna dal 1985 al 2000 (valori percentuali)*

Liste	Reg. 1985	Pol. 1987	Reg. 1990	Pol. 1992	Pol. 1994	Reg. 1995	Pol. 1996	Reg. 2000
Pci	47,0	44,1	42,1	—	—	—	—	—
Pds-Ds	—	—	—	32,5	36,6	43,0	35,7	36,2
Prc	—	—	—	7,1	6,6	7,6	8,3	5,8
Pdci	—	—	—	—	—	—	—	2,1
Dc	24,6	24,1	23,4	19,5	—	—	—	—
Ppi	—	—	—	—	8,3	5,6	8,0	3,0
Ccd-Cdu	—	—	—	—	—	2,3	4,8	3,7
Patto democ.	—	—	—	—	5,8	3,7	—	—
I Democratici	—	—	—	—	—	—	—	4,7
Psi	10,9	12,4	12,4	10,6	1,7	—	—	—
Si-Sdi	—	—	—	—	—	—	—	1,2
Msi	4,3	3,8	3,0	3,5	—	—	0,5	—
An	—	—	—	—	9,0	10,3	11,5	11,4
Forza Italia	—	—	—	—	16,5	18,2	15,1	21,2
Pli	1,6	1,6	1,5	2,1	—	—	—	—
Pri	4,7	4,7	4,8	5,8	—	1,4	—	0,9
Psdi	2,7	1,9	1,9	1,6	—	—	—	—
Lega nord	—	—	2,9	9,6	6,4	3,4	7,2	3,3
Verdi	2,3	2,6	4,9	2,8	2,7	3,2	2,5	2,7
Pannella-rif.	—	2,0	1,0	1,1	3,8	1,3	2,3	2,6
Altre liste	1,9	3,4	2,1	3,8	2,6	—	4,1	1,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Votanti	94,6	94,9	93,0	93,1	93,1	88,3	91,1	79,7
Voti non validi	3,9	3,5	5,3	3,8	3,5	6,4	4,1	5,9

suffragi, sono praticamente scomparse nei piccoli Comuni già a partire dalla tornata 1993/95, fatta eccezione per la Lega nord e per Rifondazione comunista, partiti che si sono presentati in quasi tutti i Comuni al di fuori delle due maggiori coalizioni.

Nei Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti, l'introduzione del sistema maggioritario e del meccanismo che collega i candidati a Sindaco ad una sola lista ha "costretto" le forze politiche a coalizzarsi ed ha decretato l'insuccesso delle liste di partito che hanno presentato un proprio candidato a Sindaco alle elezioni. Nel 1993/95, infatti, il 68,7% dei votanti si è espresso a favore di una lista di coalizione ed il 15,5% a favore di una lista civica, entrambe inesistenti nel 1988/90 (tab. 4). Le liste di coalizione hanno assorbito l'elettorato che in questi Comuni era, per la

TAB. 7. *Gli orientamenti di voto alle elezioni provinciali nelle Province dell'Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1988/90 (valori percentuali)*

Liste	BO	FE	FO	MO	PR	PC	RA	RE
Pci	45,1	42,0	40,1	47,4	33,2	28,2	45,9	48,3
Dc	20,4	20,6	22,9	24,1	25,7	28,5	19,6	24,1
Psi	12,2	17,3	10,1	11,2	16,6	12,0	8,3	11,9
Msi	3,2	3,5	3,5	2,3	3,2	6,6	2,4	1,7
Pli	1,9	1,5	1,0	1,1	1,2	4,5	1,5	1,2
Pri	3,8	2,5	10,6	2,4	3,1	2,1	12,4	2,1
Psdi	2,0	3,5	1,2	1,6	2,8	4,5	0,8	2,8
Lega nord	2,0	1,3	1,0	2,8	6,7	4,0	–	4,1
Verdi	5,3	6,2	6,3	5,3	5,5	5,1	4,5	3,7
Pannella	1,3	0,9	0,9	1,0	1,0	1,2	–	0,8
Altre	2,8	0,7	2,4	0,8	1,0	3,3	4,6	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Votanti	93,5	93,9	92,4	93,2	90,5	91,9	93,2	93,8
Non validi	5,4	6,1	6,2	5,4	7,1	9,2	4,5	4,7

maggior parte, schierato con il Pci, la Dc, l'Msi e il Psi. Tuttavia, il proliferare delle liste civiche, nel 1997/99, ha provocato un calo dei voti alle liste di coalizione ed un conseguente aumento di consensi alle liste civiche stesse (oltre il doppio rispetto al 1993/95). Nonostante la loro presenza più numerosa, infine, le liste di partito hanno ottenuto complessivamente un gradimento elettorale minore rispetto alla tornata precedente.

Nei Comuni tra i 15.000 e 50.000 abitanti, e con oltre 50.000 abitanti, dove vige un sistema proporzionale (e i candidati possono essere sostenuti da più liste), la competizione tra le varie liste ha dimostrato quanto, a partire dal 1993/95, il sistema politico sia cambiato (tab. 5). I partiti tradizionali sono spariti o hanno subito un forte ridimensionamento. La Dc e il Psi si sono dissolti, il Pds e Prc non sono stati in grado d'altro canto di mantenere tutti i voti che otteneva il Pci e anche il risultato di An, nato dopo lo scioglimento dell'Msi, o l'affermarsi della Lega, confermano il dato di crescita di una forte mobilità elettorale. Sono comparse le liste civiche – inesistenti nel 1988/90 – le quali hanno riscosso parecchi consensi, in particolare nella tornata 1993/95, così come le liste di coalizione di centro-destra.

I comportamenti di voto nelle Province hanno seguito, in

TAB. 8. *Gli orientamenti di voto alle elezioni provinciali nelle Province dell'Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1993/95 (valori percentuali)*

Liste	BO	FE	FO	MO	PR	PC	RA	RE	RN
Pds	48,9	42,2	38,7	46,4	30,5	22,9	37,3	46,6	40,0
Prc	8,1	8,8	8,6	8,3	11,0	8,8	9,5	9,0	8,3
Ppi	—	4,6	7,4	6,8	9,2	7,0	15,6	10,6	—
Ccd-Cdu	6,8	—	—	—	—	4,7	—	—	—
Patto dem.	—	—	4,5	5,5	4,5	4,3	—	5,3	7,8
Psi-Si-Lab.	—	4,0	—	—	0,4	0,8	3,4	—	0,8
An	—	—	—	—	11,3	14,1	—	—	14,8
Forza Italia	—	—	27,9	—	21,5	20,3	—	—	21,7
Pri	—	—	7,0	—	—	—	—	—	—
Lega nord	3,2	4,3	2,4	4,6	7,2	9,6	13,1	4,6	—
Liste civ.	25,9	27,1	—	22,4	—	—	16,2	18,4	—
Verdi	3,9	5,1	3,5	3,6	2,9	2,4	3,7	3,7	3,5
Pannella rif.	3,2	3,9	—	2,4	1,5	1,6	—	1,8	1,5
Altre	—	—	—	—	—	3,5	1,2	—	1,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Votanti	88,9	89,9	88,8	88,6	84,7	86,2	86,1	89,1	87,2
Voti non v.	9,7	12,4	7,9	7,4	9,7	13,4	8,7	7,1	7,1

generale, la tendenza delle consultazioni dei Comuni superiori ai 15.000 abitanti (tab. 5). Tuttavia, l'inesistenza di liste di coalizione nella competizione per il Consiglio ha reso protagoniste dell'esito elettorale le liste di partito; le poche liste civiche presenti, dopo aver ottenuto il 15,5% dei voti nel 1993/95, sono pressoché sparite nel 1997/99. L'andamento delle elezioni provinciali, inoltre, se comparato con quello delle elezioni regionali e politiche (tab. 6), dimostra quanto (e non solo per le differenze nell'offerta politica) a distanza di poco tempo tra una consultazione e l'altra (o addirittura in quelle avvenute nello stesso giorno), l'elettorato sia mobile ⁽¹⁴⁾. Esemplare in questo senso è il caso del Pds che nel triennio 1994/1996 ha accresciuto la propria consistenza elettorale di 6,4 punti percentuali (superando i voti che aveva il Pci nel 1990) per subire poi un calo di 7,3 punti.

Nelle singole Province, infine, l'elettorato non ha assunto, nel

corso degli anni novanta, comportamenti di voto omogenei. Soprattutto nelle Province di Parma e Piacenza si sono verificate, nel decennio esaminato, le tendenze più difformi rispetto al resto della Regione. Esse sono state anche le uniche nelle quali si è dovuto ricorrere al ballottaggio per eleggere il Presidente della Provincia sia nel 1995 – assieme a Ravenna nel 1993 – che nel 1999.

Fino al 1990, in tutte le Province dell'Emilia-Romagna, il Pci deteneva la maggioranza dei voti (tab. 7) con percentuali che superavano il 40%, fatta eccezione per le Province di Parma e soprattutto Piacenza, dove addirittura Pci e Dc (secondo partito in tutte le Province) avevano la medesima consistenza elettorale. Il Psi, che era il terzo partito, raccoglieva le sue percentuali più alte di voti nelle Province di Ferrara e Parma, mentre, degli altri partiti che erano al governo nazionale, solo il Pri era fortemente insediato nelle Province di Forlì e Ravenna. L'affluenza alle urne era molto alta in tutte le Province con lievi differenze per Parma e Piacenza, dove si registrava anche la percentuale più alta di voti non validi.

Dopo l'introduzione della riforma e i cambiamenti avvenuti nel sistema dei partiti, alle elezioni del 1993/95 si è verificato un considerevole cambiamento elettorale (tab. 8). Il Pds è rimasto il primo partito ed insieme al Prc ha ottenuto più voti che il Pci nel 1988/90. La dissoluzione del Psi – che ha mantenuto solo nella Provincia di Ferrara il 4% dei voti, cioè 13 punti percentuali in meno rispetto al 1990 – ha favorito, da un lato, la tenuta del Pds e, dall'altro, l'affermarsi di Forza Italia come secondo partito, anche se quest'ultimo non si è presentato in tutte le Province con il proprio simbolo, ma spesso a supporto di liste civiche – che peraltro non si erano mai costituite per le elezioni provinciali – le quali hanno conquistato una larga parte dell'elettorato. An, presente solo in tre Province, ha ottenuto percentuali superiori al 10% (risultato generalmente ritenuto impensabile prima della trasformazione del Msi), mentre la Lega ha rafforzato il proprio peso soprattutto nelle Province di Piacenza e Ravenna. La partecipazione elettorale ha subito una notevole flessione (che in alcune Province è stata di cinque punti percentuali rispetto al

TAB. 9. *Gli orientamenti di voto alle elezioni provinciali nelle Province dell'Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1997/99 (valori percentuali)*

Liste	BO	FE	FO	MO	PR	PC	RA	RE	RN
Pds-Ds	35,2	37,5	33,6	37,0	25,8	18,2	41,0	39,3	33,3
Prc	5,2	4,8	5,8	5,4	6,8	6,6	11,5	6,2	5,7
Pdci	4,6	3,2	2,6	2,5	3,5	3,0	—	3,4	2,9
Ppi	2,1	4,2	6,1	5,3	5,1	—	6,2	6,5	4,1
Ccd-Cdu	1,6	1,9	—	3,2	2,2	3,8	4,1	2,2	—
Democratici	9,7	4,0	4,8	7,1	6,6	—	—	8,9	6,8
Sdi	1,4	3,4	1,9	2,0	3,3	—	1,3	2,8	1,3
An	12,6	16,1	11,7	9,0	8,9	13,5	8,5	8,0	13,5
Forza Italia	18,0	—	19,6	17,8	23,8	24,2	14,3	14,3	24,2
Pri	—	—	6,1	0,7	—	—	5,8	—	—
Lega nord	2,8	3,1	2,2	4,6	6,1	8,4	4,3	6,0	2,7
Liste civ.	—	18,4	—	—	1,5	15,9	—	—	—
Verdi	2,8	3,4	3,5	5,4	3,3	—	3,0	2,4	2,9
Altre	4,0	—	2,1	—	3,1	6,4	—	—	2,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Votanti	81,5	82,2	80,2	80,6	74,9	77,7	81,5	81,7	78,4
Voti non v.	7,3	9,9	7,8	8,6	9,4	10,2	9,8	13,3	7,8

1988/90) mentre la consistenza dei voti non validi è aumentata.

Le elezioni provinciali del 1997/99, infine, hanno permesso di delineare in maniera più completa il quadro dei rapporti di forza tra le liste in competizione (tab. 9). An e Forza Italia hanno consolidato (anche se in alcuni casi con leggere flessioni) il proprio radicamento elettorale nelle Province nelle quali si erano candidate nel 1995 ed hanno acquisito una significativa percentuale di voti in tutte le altre (fatta eccezione per Ferrara dove Forza Italia non si è presentata alle elezioni provinciali ma ha sostenuto dall'esterno una lista civica). Il Pds ha subito un forte calo (dai 3,7 punti percentuali di Ravenna ai 13,7 di Bologna), tanto che a Piacenza è divenuto il secondo partito, dopo Forza Italia. Le liste civiche, presenti in poche Province rispetto al 1993/95, hanno ottenuto anche un minor gradimento elettorale.

Il calo dei votanti nella tornata del 1997/99 ha raggiunto livelli molto ampi, tanto che il tasso di partecipazione al voto in

alcune Province è arrivato ad essere di 10 punti percentuali in meno se confrontato con il 1993/95. In diminuzione, invece, rispetto a quattro anni prima, la percentuale di voti non validi.

Gli esiti delle consultazioni del 1993/95 e del 1997/99 hanno dimostrato non solo lo stravolgimento avvenuto in seguito alla trasformazione dei partiti tradizionali, sciolti i quali sono nate numerose formazioni politiche spesso non troppo dissimili le une dalle altre, ma anche i riflessi di una accresciuta frammentazione relativa agli effetti del sistema proporzionale utilizzato per eleggere i consiglieri comunali nei Comuni con oltre 15.000 abitanti e nelle Province. Anziché favorire una logica coesione con il sistema di elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, la numerosa presenza di partiti ha provocato una estesa frantumazione dell'elettorato.

Tuttavia, il maggior numero dei voti ottenuti dai candidati a Sindaco e a Presidente è provenuto dalle liste a loro sostegno. Solo una esigua parte dell'elettorato (anche se superiore rispetto al 1993/95), ha espresso il proprio consenso contrassegnando il solo nome del candidato sulla scheda. Nei Comuni tra i 15.000 e 50.000 abitanti, nel 1993/95, il 6,8% dei voti ottenuti dai candidati Sindaci era costituito da “voti al solo Sindaco” contro il 6,9% del 1997/99. Nei Comuni con oltre 50.000 abitanti si è passato dal 6,0% del 1993/95 al 9,0% del 1997/99 ⁽¹⁵⁾. Nelle Province, invece, i “voti al solo Presidente” sono stati il 5,8% nel 1999 (esclusa la Provincia di Ravenna dove si è votato nel 1997). Nel 1995 non esisteva la possibilità di votare solo per il candidato Presidente che invece è stata introdotta nel 1999 (con la legge 120/99).

Se riflettiamo sull'intento della legge 81/93 che attribuisce alla personalizzazione della competizione politica non solo una diversa caratterizzazione del rapporto tra elettori e candidati, ma anche una più forte stabilità del sistema, ci si accorge che tale intento non sempre ha avuto una corrispondenza nell'esperienza empirica. I partiti sono risultati essere ancora molto determinanti, oltre che più numerosi rispetto al passato, con evidenti riflessi sulla formazione di coalizioni poco coese e stabili.

Tuttavia, la nuova legge, da un lato, e la ridefinizione dell'in-

tero sistema politico, dall'altro, hanno permesso di smuovere le situazioni stagnanti dell'epoca della "proporzionale pura". In Emilia-Romagna, non si può più parlare della netta prevalenza di un solo partito (Pci) e inoltre, anche grazie alla elezione diretta del Sindaco, (e del Presidente della Provincia) si è verificata l'apertura di spazi ad altre forze politiche.

A riprova di questo è significativo il numero dei casi nei quali si è ricorso al ballottaggio per eleggere il Sindaco: 10 nel 1993/95 (tra i quali, i capoluoghi Ferrara, Parma, Piacenza, Ravenna e Rimini) e 11 nel 1997/99 (tra i quali, i capoluoghi Parma, Piacenza, Rimini e Bologna).

6. *La stabilità delle Giunte*

La legge 81/93, come si confidava, ha avuto ripercussioni anche sulla formazione e sulla durata dei governi locali.

Prima della riforma, il Sindaco (e il Presidente della Provincia) e la Giunta erano eletti dal Consiglio. La formazione delle Giunte e delle maggioranze di governo presupponevano una trattativa tra i partiti basata, oltre che sulle affinità politiche e programmatiche, anche sui rapporti di forza scaturiti dal voto. Tali trattative causavano un notevole ritardo dell'insediamento dei governi rispetto alla data delle elezioni. Soprattutto nei Comuni dove si votava con il sistema proporzionale e nelle Province, le nomine avvenivano mediamente due mesi e mezzo dopo il voto popolare (tab. 10).

Con l'introduzione dell'elezione diretta, ovviamente, il Sindaco e il Presidente della Provincia entrano in carica contestualmente alla proclamazione dei risultati elettorali e la designazione dei componenti della Giunta, che è di loro competenza, avviene in tempi molto ridotti rispetto a prima (anche se, per esempio, nella tornata del 1997/99 sono trascorsi in media 29 giorni dalla data delle elezioni prima che i Presidenti nominassero gli assessori Provinciali). Ciò non esclude, tuttavia, che le forze politiche svolgano trattative con il Sindaco (o il Presidente della Provincia) prima del voto, al fine di formare le alleanze, oppure dopo il voto, ma il sistema dell'elezione diretta obbliga

TAB. 10. *Distanza temporale media (in giorni) tra la data delle elezioni e la data di entrata in carica delle Giunte nei Comuni (suddivisi per classi demografiche) e nelle Province dell'Emilia-Romagna dopo le tornate elettorali 1988/90, 1993/95 e 1997/99*

Classi demogr.	Sindaco/Presidente			Assessori		
	'88/90	'93/95	'97/99	'88/90	'93/95	'97/99
Fino a 5.000	42	1	1	44	17	12
5.000>15.000	71	1	1	69	16	11
15.000>50.000	76	1	1	75	14	18
Oltre 50.000	72	1	1	71	22	20
	60	1	1	61	16	13
Province	76	1	1	76	27	29

ad una maggiore sintonia tra il voto espresso dai cittadini e l'interpretazione del mandato da parte degli esecutivi e delle maggioranze.

L'obiettivo principale della riforma, tuttavia, era garantire in maniera più duratura la permanenza in carica degli amministratori. Anche in una Regione ritenuta esemplare per la stabilità delle Giunte come l'Emilia-Romagna si verificavano, infatti, casi di dimissioni anticipate dei Sindaci, dei Presidenti di Provincia e degli assessori. Sono stati 36 i casi nei quali si sono svolte le elezioni anticipate tra il 1985 e il 1999, 21 dei quali in Comuni che hanno votato prima dell'introduzione della riforma (8 in Comuni con meno di 5.000 abitanti, 9 in Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti, 1 in un Comune tra 15.000 e 50.000 abitanti e 3 in Comuni con oltre 50.000 abitanti tra i quali i capoluoghi Parma e Piacenza) e 15 in Comuni che hanno votato dopo il 1993 (11 in Comuni con meno di 5.000 abitanti, 3 in Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti e 1 in un Comune tra 15.000 e 50.000 abitanti).

Prendendo come riferimento gli amministratori entrati in carica subito dopo le elezioni del 1990 (e per completezza anche quelli dei Comuni e delle Province che hanno votato nel 1988 e 1989) e dopo le elezioni del 1995 (compreso i Comuni e le Province che hanno votato nel 1993 e 1994), abbiamo verificato quanti di loro hanno portato a termine il proprio mandato (di cinque anni nel primo caso e di quattro nel secondo) e quanti si

TAB. 11. *Percentuale dei membri delle Giunte rimasti in carica per l'intero mandato e durata in carica media (espressa in giorni) del mandato dei componenti di Giunte dimessisi in anticipo rispetto alla scadenza naturale. Comuni suddivisi per classi demografiche e Province dell'Emilia-Romagna per i mandati amministrativi iniziati dopo le tornate elettorali 1988/90 e 1993/95*

Classi demogr.	Sindaco/Presidente				Assessori			
	Scadenza naturale		Durata media		Scadenza naturale		Durata media	
	mandato	mandato	mandato	dimissionari	mandato	mandato	mandato	dimissionari
	'88/90	'93/95	'88/90	'93/95	'88/90	'93/95	'88/90	'93/95
Fino a 5.000	67,9	95,6	895	870	56,5	81,3	870	709
5.000>15.000	51,3	99,1	756	700	40,2	86,0	729	773
15.000>50.000	39,3	96,4	746	1409	26,7	76,8	769	802
Oltre 50.000	7,7	92,3	697	1376	5,0	63,5	706	826
	57,5	96,7	806	950	44,0	81,3	782	760
Province	50,0	100,0	1049	—	60,0	94,2	999	726

sono dimessi in anticipo (tab. 11).

È risultato che i Sindaci dei Comuni fino a 5.000 abitanti sono stati quelli che, prima della riforma, hanno raggiunto, in misura maggiore rispetto agli altri, la scadenza naturale del proprio mandato (67,9%). In tutti gli altri Comuni, le percentuali sono state molto più basse: 51,3% nei Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti, 39,3% nei Comuni tra 15.000 e 50.000 abitanti e solo 7,7% nei Comuni con oltre 50.000 abitanti. I Sindaci dimessisi in anticipo, quindi, sono stati numerosi ed il loro incarico è terminato mediamente dopo due anni dalla nomina (due anni e cinque mesi nei Comuni minori). Anche la metà dei Presidenti delle Province ha rassegnato le dimissioni in anticipo ed è rimasta in carica (in media) tre anni.

Verificando i dati del 1993/95, tuttavia, abbiamo potuto constatare che i meccanismi previsti dalla legge 81/93 hanno risolto notevolmente (e nel caso delle Province azzerato) il problema delle dimissioni anticipate dei Sindaci e dei Presidenti delle Province. In nessun Comune, infatti, la percentuale dei Sindaci che hanno concluso il proprio mandato è stata inferiore al 90%. Nei Comuni con più di 50.000 abitanti, addirittura, i dati del 1993/95 sono stati l'opposto di quelli del 1988/90. È inoltre aumentata —

solo nei Comuni maggiori – la durata media del mandato dei dimissionari.

Anche per quanto riguarda la permanenza in carica degli assessori, la legge 81/93 ha portato dei benefici, pure se non della stessa entità rispetto al caso dei Sindaci e dei Presidenti delle Province. In riferimento agli assessori designati nel 1988/90, le percentuali di coloro che hanno raggiunto la scadenza naturale del proprio mandato sono state molto basse soprattutto nei Comuni superiori ai 5.000 abitanti (40,2% nei Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti; 26,7% nei Comuni tra 15.000 e 50.000 abitanti e 5,0% nei Comuni con oltre 50.000 abitanti) e nelle Province (60,0%). La durata media del loro mandato era attorno ai due anni nei Comuni e attorno ai tre nelle Province. Nel 1993/95, invece, il numero degli assessori che hanno concluso il proprio mandato è raddoppiato rispetto al passato: da 2 su 5 del 1988/90 (44,0%) a 4 su 5 del 1993/95 (81,3%). La durata media in carica dei dimissionari, inoltre, non ha subito variazioni significative. Molto alta, infine, anche la percentuale degli assessori provinciali che hanno raggiunto la scadenza naturale del proprio mandato (94,2%).

Tra gli effetti positivi apportati dalla riforma del 1993 si possono quindi certamente annoverare la (relativa) tempestività nella nomina delle Giunte e l'aumento del numero degli amministratori che hanno portato a termine senza interruzioni il loro mandato. D'altro canto, però, come abbiamo visto, il numero di liste (sia di partito che locali) anziché diminuire è aumentato cosicché la struttura del sistema politico è andata complicandosi a danno (possiamo presumere) dell'efficacia dell'azione di governo. Possiamo supporre, infine, che tale frammentazione della rappresentanza abbia avuto delle ripercussioni in negativo anche sul (già alto) tasso di astensionismo il quale, ormai, ha raggiunto livelli elevati e crescenti.

(1) Una riflessione sulle aspettative deluse dalla riforma del 1993 è presente in L. VANDELLI, *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

(2) Nei comuni con meno di 15.000 abitanti i candidati a Sindaco devono essere collegati ad una sola lista di candidati consiglieri. Con un "unico voto" l'elettore esprime due consensi. Il candidato che ottiene più voti è eletto Sindaco ed alla lista a lui collegata sono assegnati i 2/3 dei seggi. I seggi restanti sono ripartiti fra le altre liste in base al metodo proporzionale. Viceversa, nei Comuni con più di 15.000 abitanti, ogni candidato a Sindaco è collegato ad una o più liste presentate per l'elezione del Consiglio comunale. L'elettore dispone di tre opzioni: può votare per un Sindaco e per una delle liste che lo appoggiano (il voto dato solo alla lista viene considerato anche per il candidato a Sindaco ad essa collegato); può votare solo per un candidato a Sindaco senza scegliere alcuna lista; può votare per un candidato a Sindaco e per una lista che sostiene un candidato differente. È eletto Sindaco chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi. In caso contrario, si ricorre al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto più voti al primo turno. Se le liste collegate al Sindaco non ottengono almeno il 40% dei voti validi (secondo la modifica prevista dalla legge 120/99) o se un'altra lista o coalizione supera il 50% dei voti, lo schieramento che sostiene il Sindaco eletto non beneficia del premio di maggioranza. Per effetto, quindi, del "voto diviso" non sempre si innesca il "meccanismo maggioritario" che evita al Sindaco il rischio di fronteggiare, in Consiglio comunale, una maggioranza inesistente o addirittura ostile.

(3) A. AGOSTA, *Sistema elettorale e governo locale: gli effetti politici e istituzionali della riforma del 1993*, in S. OPERTO, (a cura di), *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 1999, pp. 31-58.

(4) A. DI VIRGILIO, *Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1994, n. 1, pp. 107-165.

(5) Sui tipi di voto si rimanda a A. PARISI, G. PASQUINO, *Relazioni partiti-elettori e tipi di voto*, in G. PASQUINO, (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Roma-Bari, Laterza, 1985, pp. 74-97.

(6) Per un approfondimento sui Comuni minori prima della riforma si veda: R. DE MUCCI, *Elezioni e rappresentanza politica nei piccoli Comuni*, Milano, Giuffrè, 1990.

(7) A. DI VIRGILIO, *Le elezioni amministrative dell'autunno 1997. Successo dei Sindaci o "ritorno" dei partiti?*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 1998, n. 39, pp. 167-179.

(8) Una approfondita analisi, condotta a livello nazionale, sulle elezioni comunali dopo la riforma è presente in G. BALDINI, G. LEGNANTE, *Città al voto. I Sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino, 2000.

(9) Sulla tendenza a "proporzionalizzare" il maggioritario si veda: A. DI VIRGILIO, *Le elezioni regionali e amministrative: bipolarizzazione con riserva*, in M. CACIAGLI, D. I. KERTZER, (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 1996*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 57-86.

(10) Sui possibili effetti delle correzioni alla legge 81/93 si veda: S. VASSALLO, (a cura di), *Sistemi elettorali, forme di governo regionale e ordinamento federale dello Stato. La politica dei piccoli passi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, n. 2, pp. 433-481.

(11) Sulle origini del calo della partecipazione alle elezioni anche nelle Regioni rientranti nella "zona rossa" si veda: P. CORBETTA, A. PARISI, *Il calo della partecipazione elettorale: disaffezione dalle istituzioni o crisi dei riferimenti partitici?*, in *Polis*, 1987,

n. 1, pp. 29-65.

(12) Sul calo della partecipazione alle elezioni politiche in Italia si rimanda a P. CORBETTA, A. PARISI, (a cura di), *A domanda risponde. Il cambiamento del voto degli italiani nelle elezioni del 1994 e del 1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 21-79.

(13) P. SEGATTI, *Quando un referendum fallisce*, in *Il Mulino*, 1999, n. 3, pp.453-459.

(14) Sul concetto di “mobilità dell’elettore” si rimanda a: P. CORBETTA, A. PARISI, H. M. A. SCHADEE, *Elezioni in Italia. Struttura e tipologia delle consultazioni politiche*, Bologna, Il Mulino, 1996.

(15) Sul “voto personalizzato” si veda: G. LEGNANTE, *Personalizzazione della politica e comportamento elettorale. Con una ricerca sulle elezioni comunali*, in *Quaderni di scienza politica*, 1999, n. 3, pp. 395-487.