

Conclusioni¹

Roberto D'Alimonte e Aldo Paparo

Le elezioni comunali analizzate in questo ottavo volume della serie dei dossier CISE offrono importanti elementi di riflessione sulla evoluzione delle tendenze di voto in questa fase delicata della politica italiana. L'interpretazione dei risultati prescinde da fattori contingenti e di natura prettamente locale, che pure hanno avuto la loro influenza, e si colloca bene all'interno dello schema analitico delle elezioni di secondo ordine (Reif e Schmitt 1980). In questa chiave avevamo interpretato il successo del PD guidato da Renzi nelle europee di due anni fa (De Sio, Emanuele e Maggini 2014), e poi il susseguirsi di risultati elettorali sempre meno incoraggianti per il principale partito di governo culminati in alcune brucianti sconfitte un anno fa (Paparo e Cataldi 2015).

Alla luce di questo andamento l'ipotesi più plausibile alla vigilia di queste elezioni era che il PD avrebbe pagato un dazio al *cost of ruling* (Paldam 1986), anche a causa di una ripresa economica ancora molto debole e di una disoccupazione – soprattutto giovanile – molto elevata. Inoltre questo costo avrebbe potuto essere particolarmente alto proprio per via del particolare momento all'interno del ciclo elettorale nazionale in cui queste elezioni si collocavano (D'Alimonte in questo volume). Infatti siamo a poco più di due anni dall'insediamento del governo Renzi e mancano poco meno di due anni alla scadenza naturale della legislatura: proprio il momento poco dopo metà mandato che segna il minimo nel ciclo della popolarità dei governi (Stimson 1976; Bellucci 2006).

In ogni caso, pur al netto di queste premesse relative all'inquadramento dei risultati di queste comunali in un quadro più ampio, è innegabile che il PD sia andato male. In questo senso, la tornata di amministrative 2016 segna un momento di cesura all'interno della legislatura in corso. La pesante battuta d'arresto del partito guida del governo può essere riassunta in pochi, evidenti numeri. Dei 132 comuni superiori ai 15.000 abitanti al voto (gli stessi delle pre-

¹ Questo testo è stato scritto appositamente per questo volume. Non è quindi stato pubblicato sul sito del CISE né su Il Sole 24 Ore. È stato ultimato il 29 giugno 2016.

cedenti comunali per cui è possibile un confronto), il centrosinistra targato PD ne governava alla vigilia di queste elezioni 84. Oggi sono esattamente la metà: 42. Restringendo l'analisi ai casi più importanti, i 24 capoluoghi di provincia, il quadro è addirittura più negativo. Il PD con diversi alleati ne governava 20, mentre oggi sono solo 8 dopo averne persi ben 12 su 17 al ballottaggio.

Nonostante il risultato negativo il PD può consolarsi con alcune evidenze. E' ancora la forza attorno alla quale si sono formate le coalizioni vincenti nel maggior numero di comuni. Ha colto alcune vittorie in importanti città (in particolare Varese e Milano). E' il partito che nel complesso raccoglie più voti (anche grazie al fatto che il M5S era poco presente avendo fatto la scelta di essere molto cauto nella concessione del proprio nome e del proprio simbolo ai candidati locali). Ma, tutto sommato, si tratta di una magra consolazione alla luce del fatto che ha perso oltre un quinto dei voti raccolti nelle comunali precedenti.

Contrariamente alle attese, il centrodestra tradizionale, quello formato da Forza Italia e alleati, ha dimostrato una solida tenuta. Prima delle elezioni governava in 29 comuni fra quelli considerati qui. Oggi candidati appoggiati da FI, a prescindere da quali fossero i suoi alleati nei diversi contesti comunali, governano 33 amministrazioni. Una crescita che aldilà dei numeri merita di essere sottolineata perché ottenuta nonostante la presenza di due elementi che potevano fare prevedere il contrario. Prima di tutto, il passaggio da un sistema partitico bipolare - quello delle precedenti comunali - ad uno perlomeno tripolare quale quello attuale. In secondo luogo, non si può sottovalutare che nel frattempo si è sviluppata all'interno dello schieramento di centrodestra una competizione interna, con l'emersione di un fronte sovranista, alternativo a FI, formato dall'alleanza fra Lega Nord e FDI. Questi, insieme o da soli, ma senza il partito di Berlusconi, hanno conquistato 10 dei comuni considerati (più che triplicando le tre amministrazioni precedenti). Mettendo insieme i numeri delle due anime del centrodestra italiano, emerge come questo schieramento abbia vinto più comuni superiori ai 15.000 abitanti e più capoluoghi del centrosinistra a guida PD.

In generale, il centrodestra si è dimostrato particolarmente competitivo dove è riuscito a presentare una candidatura unitaria. In questo senso, i casi più emblematici sono le vittorie di Trieste, Pordenone e Savona, ma anche l'ottimo risultato di Milano. Al contrario, il centrodestra ha spesso fallito l'accesso al ballottaggio laddove FI e Lega Nord hanno corso divisi. Proprio le divisioni interne al polo moderato hanno spianato la strada alle due cruciali vittorie del M5S a Roma e Torino, che hanno in qualche modo condizionato l'interpretazione complessiva di questa tornata elettorale.

Non c'è dubbio che il M5S sia da considerare il vincitore di queste comunali, anche se ha vinto molti meno comuni sia del centrodestra che del centrosinistra. Ma per interpretare in chiave nazionale un insieme di dati locali, è necessario che questi vadano valutati e pesati, e non semplicemente contati. Il Movimento esprime oggi 19 sindaci nei comuni del nostro insieme. Meno della metà del PD

Conclusioni

e molti meno di FI. Però non controllava nessuna amministrazione uscente e oggi ne governa quasi uno su sei. Inoltre ottiene un risultato in termini di voti raccolti davvero straordinario, nonostante la sua scelta di non essere presente in molti comuni e il minore radicamento territoriale. E poi si è presentato sempre da solo, limitando quindi la possibilità di piazzare il proprio candidato al secondo turno. Ha dimostrato però che quando riesce ad arrivare al ballottaggio, vince. Dovunque, contro chiunque, e partendo da qualsiasi risultato al primo turno. E questo è uno dei dati politicamente più significativi di queste elezioni.

Candidati appoggiati dal Movimento erano in lizza in 20 ballottaggi e ne hanno vinti 19, perdendo solo ad Alpignano a favore di un candidato civico di area moderata. Hanno vinto 11 sfide su 11 contro candidati sostenuti dal PD, ma anche le 3 contro candidati di FI e le due contro quelli di destra. Molto spesso ribaltando svantaggi in doppia cifra. Torino non è un'eccezione. Basta guardare ai casi di Chioggia, Carbonia o Pinerolo in cui svantaggi intorno ai 15 punti di sono trasformati in vittorie fra i 15 e i 20 punti. Oppure vincendo con percentuali attorno al 70%. Tanto per fare degli esempi, il pur straordinario risultato della Raggi a Roma in termini di percentuale di voto, è stato superato dai candidati del Movimento a Favara, Porto Empedocle, Ginosa, Noicattaro, Nettuno. Insomma, non è solo Mafia Capitale ad aver favorito il M5S. Il suo successo non può essere attribuito solo a fattori locali. Il M5S ha chiaramente mostrato di occupare una posizione pivotale fra i due ex grandi poli che gli consente di raccogliere nei ballottaggi le seconde preferenze degli esclusi (Paparo e Cataldi in questo volume). E questo è un tema politico: queste comunali confermano i dati di sondaggio che evidenziano come il M5S sia la forza più competitiva nel conquistare le seconde preferenze (Emanuele e Maggini 2015). Certo, si può ragionevolmente sostenere che il fatto che gli elettori torinesi di centrodestra abbiano preferito l'Appendino a Fassino non implichi che lo stesso accadrebbe in un ballottaggio nazionale per il governo del paese. Tuttavia i dati di sondaggio cui facciamo riferimento hanno indicato chiaramente che Di Maio sarebbe competitivo in un eventuale ballottaggio con Renzi.

Il calo del centrosinistra governativo non è stato sfruttato dalle formazioni più vicine sulla dimensione sinistra-destra. Infatti, sia la sinistra alternativa al PD, che il polo di centro non hanno fatto segnare alcuna avanzata. Oltre al M5S e al centrodestra, ad avanzare sono le candidature civiche. Infatti oggi sono ben 16 i comuni con un sindaco non appoggiato da alcun partito, 10 in più che prima delle elezioni. Ciò significa che un comune su otto è governato oggi da un sindaco indipendente.

Questo ci porta ad un altro dei temi rilevanti di questa tornata elettorale: la grande frammentazione. Da qualunque punto di vista si guardi, questo elemento appare evidente. Continua a crescere il numero di liste in competizione. Nei comuni superiori tocca il proprio massimo storico di 22,2 (Emanuele, Marino, Martocchia Diodati in questo volume). Si assiste poi frequentemente all'assenza

dei simboli dei principali partiti nazionali. Solo il PD è presente più o meno ovunque (ma comunque non dappertutto), ma già il M5S non è in campo in 25 comuni su 132 (il 19%). FI, anche considerando le liste civiche Forza "Comune" col simbolo forzista, supera a malapena i due terzi dei casi (90). La Lega Nord (anche includendo le liste Noi con Salvini), e FDI sono ancora meno presenti: rispettivamente in 77 e 72 sui 132 comuni considerati. Per non parlare poi di Sinistra Italiana o Area Popolare, il cui simbolo è presente in una minoranza di comuni. I partiti tradizionali, specie nel centrodestra e al Sud, sembrano preferire nascondersi sotto insegne civiche vista la scarsissima fiducia nei partiti oggi mostrata dagli elettori italiani. Infine, anche il numero di ballottaggi resisi necessari nei comuni superiori per scegliere i primi cittadini risulta straordinariamente alto: solo 22 comuni sui 143 comuni superiori ai 15.000 abitanti hanno eletto il sindaco già al primo turno. Quindi meno di uno su sei. Anche in questo caso si tratta di un record da quando, nel 1993, è stata introdotta l'elezione diretta del sindaco. Il tripolarismo pesa ma pesa ancora di più la frammentazione.

In un quadro del genere, il sistema elettorale vigente per i comuni funziona da antidoto alla frammentazione. In particolare merita sottolineare l'importanza del ballottaggio. Questo meccanismo consente di raggiungere diversi obiettivi: 1. riduce a due opzioni principali la scelta per il governo della città; 2. affida agli elettori questa decisione; 3. legittima il vincitore, grazie al fatto che chi vince deve ottenere una maggioranza assoluta dei voti (al secondo turno). Come si potrebbe governare i comuni oggi, con questo livello di frammentazione, senza la legge Ciaffi, che garantisce al sindaco direttamente eletto dai cittadini una maggioranza in Consiglio? Ad esempio a Roma, il successo del M5S si sarebbe trasformato in una vittoria di Pirro: la maggioranza relativa dei seggi dell'Assemblea Capitolina (20 su 48) non sarebbe stata sufficiente per eleggere la Raggi a sindaco, a meno di non formare poco probabili alleanze post-elettorali con i "partiti tradizionali". A Milano né Sala né Parisi avrebbero avuto una maggioranza, e solo una grande coalizione fra i due avrebbe potuto governare la città – a meno che uno dei due non ottenesse un appoggio (esterno?) dal M5S. Ma neppure a Napoli De Magistris avrebbe potuto contare su di una maggioranza autonoma e avrebbe dovuto cercare il sostegno dell'odiato PD per vedersi eletto sindaco. Insomma scenari di ingovernabilità.

Guardando al futuro, i risultati di queste elezioni comunali sono molto importanti sul piano nazionale per due ragioni principalmente. Da un lato, come detto, hanno dimostrato che il M5S è molto competitivo nel caso di ballottaggi. Questo fenomeno ha sollevato dubbi sull'Italicum. Non è la prima volta che i risultati di una tornata comunale inducono a un ripensamento della legge elettorale nazionale alla luce dei rapporti di forza emersi. Lo stesso è già accaduto nel 1993. Allora la maggioranza democristiana di governo, stretta fra la morsa di dovere approvare una riforma elettorale dopo il referendum che aveva modificato la legge elettorale del Senato e il desiderio di autoconservazione, abbandonò l'idea di un sistema elettorale con collegi uninominali a due turni che piaceva al

Conclusioni

PDS. Il ripensamento fu dovuto al pessimo risultato dei candidati democristiani a sindaco nella prima tornata di elezioni comunali svoltesi nella primavera del 1993 con la legge Ciaffi. E' così che venne approvato quel sistema con collegi uninominali a un turno che venne battezzato in modo derogatorio come Mattarellum. Quel ripensamento non aiutò la DC ma aprì le porte di Palazzo Chigi a Berlusconi e sancì la fine della DC stessa. Stavolta gli esiti delle comunali danno fiato alle trombe di quanti l'Italicum non lo hanno mai voluto. A costoro si aggiunge adesso chi è preoccupato che il M5S possa, proprio grazie al ballottaggio nazionale, vincere le elezioni e governare da solo.

L'altro piano su cui questi risultati hanno avuto un forte impatto è la campagna referendaria per la riforma costituzionale cui Renzi ha legato il destino del suo governo. Un anno fa osservavamo come Renzi non apparisse più invincibile, a conclusione dell'iniziale periodo di luna di miele (Paparo e Cataldi 2015). Oggi appare chiaro come il premier sia in un momento di grave difficoltà. La scommessa di Renzi di puntare la sua sopravvivenza politica sul referendum partiva dalla convinzione che la riforma avesse un gradimento trasversale. L'aspettativa era che trovasse consensi anche tra gli elettori di altri partiti. I nostri dati di sondaggio, sia quelli dell'autunno scorso che quelli di questa primavera, indicavano che questo era sostanzialmente vero. (D'Alimonte 2015, 2016). Ma in questa fase di debolezza del premier il referendum sulla riforma costituzionale offre una ghiotta opportunità per mettere in crisi il governo. E questa opportunità potrebbe rappresentare una forte tentazione a votare No anche per elettori non ostili ai contenuti della riforma stessa. Tra l'altro i nostri dati mostravano come in realtà la riforma non fosse molto popolare. Il vantaggio del Sì, che poteva contare sul voto di un terzo dell'elettorato, nasceva soprattutto dall'alto numero di indecisi. Tra novembre e maggio 2015 questo vantaggio si è notevolmente ridotto con la diminuzione del numero degli indecisi. Certo, c'è ancora qualche mese prima del referendum costituzionale. A quel punto il ciclo elettorale dovrebbe entrare in una fase più favorevole al governo. Ma c'è da tener conto che i governi italiani fanno più fatica di altri a risollevarsi nella seconda metà del ciclo, come peraltro dimostra il fatto che nessuno abbia conquistato la rielezione (Bellucci 2006). Insomma, fitte nubi si addensano sulle prospettive della riforma Boschi. Se il fronte che ha approvato la riforma sarà capace innanzitutto di cementarsi al suo interno e di marciare convintamente unito per il Sì, l'esito potrebbe essere favorevole, ma la chiave resta l'incertezza, legata alla situazione economica, ai flussi migratori e all'instabilità politica.

Riferimenti bibliografici

Bellucci, P. (2006), 'All'origine della popolarità del governo in Italia, 1994-2006', *Rivista Italiana di Scienza Politica* 36(3), pp. 479-504.

- D'Alimonte, R. (2015) 'Sui nodi italiani partiti poco credibili', *Il Sole 24 Ore*, 29 novembre 2015. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-11-29/sui-nodi-italiani-partiti-poco-credibili-081134.shtml?uuid=ACOqgfb>.
- D'Alimonte, R. (2016) 'La mappa delle alleanze: PD-sinistra in 7 città, FI-Lega in 13' in V. Emanuele, N. Maggini e A. Paparo (a cura di), *Cosa succede in città? Le elezioni comunali 2016*, Dossier CISE (8), Roma, Centro Italiano Studi Elettorali.
- D'Alimonte, R. (2016) 'Pd avanti, M5S incalza. Preoccupa il lavoro', *Il Sole 24 Ore*, 20 maggio 2016. <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2016-05-20/pd-avanti-m5s-incalza-preoccupa-lavoro-074024.shtml?uuid=ADB2QxL>.
- De Sio, L., Emanuele, V. e Maggini, N. (a cura di) (2014), *Le Elezioni Europee 2014*, Dossier CISE (6), Roma, Centro Italiano di Studi Elettorali.
- Emanuele, V., Marino, B. e Martocchia Diodati, N. (2016) 'Comunali 2016, l'analisi dell'offerta politica nei comuni capoluogo' in V. Emanuele, N. Maggini e A. Paparo (a cura di), *Cosa succede in città? Le elezioni comunali 2016*, Dossier CISE (8), Roma, Centro Italiano Studi Elettorali.
- Emanuele, V. e Maggini, N. (2015), 'Il Partito della Nazione? Esiste, e si chiama Movimento 5 Stelle', <http://cise.luiss.it/cise/2015/12/07/il-partito-della-nazione-esiste-e-si-chiama-movimento-5-stelle/>.
- Paldam, M. (1986), 'The distribution of election results and the two explanations of the cost of ruling', *European Journal of Political Economy* 2 (1), pp. 5–24.
- Paparo, A. e Cataldi, M. (a cura di) (2015), *Dopo la luna di miele. Le elezioni comunali e regionali fra autunno 2014 e primavera 2015*, Dossier CISE (7), Roma: Centro Italiano di Studi Elettorali.
- Paparo, A. e Cataldi, M. (2015), 'Conclusioni' in A. Paparo, A. e M. Cataldi (a cura di) *Dopo la luna di miele. Le elezioni comunali e regionali fra autunno 2014 e primavera 2015*, Dossier CISE (7), Roma: Centro Italiano di Studi Elettorali.
- Paparo, A. e Cataldi, M. 'La mutazione genetica porta all'estinzione? I flussi elettorali fra primo e secondo turno a Torino' in V. Emanuele, N. Maggini e A. Paparo (a cura di), *Cosa succede in città? Le elezioni comunali 2016*, Dossier CISE (8), Roma, Centro Italiano Studi Elettorali.
- Reif, K. e Schmitt, H. (1980), 'Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of european election results', in *European Journal of Political Research*, 8(1), pp. 3-44.
- Stimson, J. A. (1976), 'Public support for american presidents. A cyclical model.' *Public Opinion Quarterly* 40(1), pp. 1–21.