



16 DICEMBRE 2020

# Disproporzionalità tra voti e seggi: che conseguenze sui governi locali?

di Vincenzo Alfano

Borsista presso Università di Napoli Federico II

Fellow presso Istituto per il Mediterraneo – Consiglio Nazionale per le Ricerche

e Marzia Ippolito

Borsista presso

Università degli Studi della Basilicata

# Disproporzionalità tra voti e seggi: che conseguenze sui governi locali?\*

**di Vincenzo Alfano**

Borsista presso l'Università di Napoli  
Federico II

**e Marzia Ippolito**

Borsista presso l'Università degli Studi  
della Basilicata

**Abstract [It]:** Scopo di questo lavoro è testare gli effetti della disproporzionalità elettorale sulle probabilità di scioglimento degli organi legislativi prima della loro scadenza naturale. I risultati, basati su di un'analisi empirica di dati italiani a livello comunale, suggeriscono che l'adozione del premio di maggioranza aumenti la probabilità di scioglimento anticipato delle giunte comunali. L'interpretazione che proponiamo è che questa *policy* agisca come copertura alla carenza di legittimità politica di un governo locale. Un sistema elettorale disproporzionale porterebbe dunque ad una più alta probabilità di scioglimento anticipato di un comune poiché premia partiti e liste che, a causa di una scarsa legittimità politica, costituiscono un consiglio comunale più difficile da governare e dunque più propenso allo scioglimento. Ciò suggerisce che, almeno nel caso analizzato e con i limiti di un'analisi *data-driven*, uno degli effetti delle leggi elettorali che prevedono un premio di maggioranza, sia quello di generare risultati opposti a quelli sperati. Difatti in ultima analisi queste leggi elettorali possono ridurre, invece che aumentare, la stabilità dei governi.

**Abstract [En]:** The aim of the paper is to test the effects of electoral disproportionality on the probability of earlier dissolution in the legislative bodies. The results, based on empirical analysis on Italian data at the municipal level, suggest that the majority premium increases the probability of early dissolution of municipal councils. The interpretation we propose is that the majority premium act as coverage of the lack in the political legitimacy of a local government. A disproportional electoral system therefore could lead to a higher probability of dissolution because it rewards parties and coalitions that, without strong political legitimacy, establish councils complicated to govern and so more inclined to be dissolved. This assumption suggests that, at least in our case and with the limits of the data-driven analysis, one of the effects of electoral formula with majority premium is that it produces the opposite result to the ones hoped. In fact, these particular electoral formulas can reduce, rather than increase, the government stability.

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Stato della letteratura. 3. La riforma elettorale del 1993. 4. Metodologia e dati. 4.1. Dati. 5. Strategie di stima e risultati. 6. Conclusioni.

## 1. Introduzione

In questo studio, utilizzando i dati delle elezioni comunali italiane tra il 2012 ed il 2016, si testano gli effetti del sistema elettorale sulla probabilità di scioglimento anticipato della giunta (e conseguentemente del consiglio) comunale. Nel caso italiano, lo scioglimento anticipato dei governi comunali risulta essere un problema rilevante, vista la frequenza del ricorrere a questo istituto: tra il primo gennaio del 2010 ed il 31 dicembre del 2014 ben 852 comuni sono stati sciolti, l'11,5% del totale; il fenomeno coinvolge il 25,5% della popolazione italiana (Ministro degli Interni, 2015).

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

Da un punto di vista economico, l'analisi delle determinanti della stabilità di un governo comunale ha diverse implicazioni, dato che le amministrazioni comunali sono in Italia coinvolte in un ampio ventaglio di campi, come ad esempio: l'amministrazione delle aziende di pubblica utilità (come quelle che si occupano delle strade locali, della gestione dell'acqua, o ancora dello scarico e della raccolta dei rifiuti); l'assegnazione di case pubbliche; la gestione dei trasporti e degli asili pubblici; o anche l'assistenza agli anziani (De Benedetto e De Paola, 2016).

In Italia, con l'introduzione della legge 81 del 1993, il sistema elettorale comunale cambia e, seppur con delle differenze individuabili sulla base della grandezza dei comuni (in termini di popolazione), si può dire che il nostro diviene un paese che adotta un sistema maggioritario (sebbene della fattispecie di tipo *plurality* per i comuni sotto i 15.000 abitanti e *majority* per gli altri). Tra i criteri decisivi che contribuiscono alla stabilità di un governo, la letteratura scientifica riconosce nel sistema maggioritario la legge elettorale più appropriata per garantirne la durata. Ciò è in genere diretta conseguenza del fatto che tale legge conferisce ai partiti che raccolgono la maggioranza relativa dei voti una maggiore quota di seggi (ovvero tutti i seggi necessari per la formazione e il sostegno del governo). Questa motivazione è importante, dato che può essere considerata la principale, se non addirittura l'unica possibile, giustificazione per la creazione di una distorsione tra numero di seggi assegnati e preferenze espresse dagli elettori.

La letteratura ha identificato diversi metodi di misurazione della disproporzionalità risultante tra i voti raccolti dai partiti ed il numero di seggi in parlamento (Rae, 1967; Loosemore ed Hanby, 1971; Gallagher 1991, 1992). Chiaramente maggiore sarà il premio conferito al vincitore, maggiore conseguentemente sarà la disproporzionalità che caratterizza quel particolare processo elettorale. La disproporzionalità risulta dunque essere direttamente connessa all'attivazione del premio di maggioranza conferito alla lista o al partito che risulti vincente; ciò potenzialmente può creare uno scarto tra la legittimità politica di cui gode il sindaco, carica istituzionale che più di tutte beneficia di tale premio, rispetto a quelli che governano senza l'ausilio del suddetto. In altri termini, se il premio di maggioranza conferisce da una parte alla lista più votata (in termini relativi) la possibilità di formare un governo (assegnandole un numero di seggi che, empiricamente, possono essere fino al 15-20% maggiori rispetto ai voti effettivamente raccolti dal partito o dalla lista che supporta quel sindaco), dall'altra crea dei problemi di legittimità politica al governo, di fronte agli elettori ma ancor di più all'organo assembleare (il consiglio comunale nel nostro caso), che quel governo regge. Questa minore legittimità politica potrebbe, dunque, rendere più difficile la governabilità del comune, portando più facilmente alla sua caduta, ed al conseguente scioglimento anticipato del consiglio comunale. Questa eventualità potrebbe risiedere nella discrasia tra l'accresciuto potere del sindaco, che esercita funzioni politiche e amministrative, ed il consiglio, che rappresenta il vero

motore di programmazione al quale è imputato un variegato numero di oneri tra cui l'approvazione del bilancio (Musi, 2004).

È a questo punto importante notare come l'evento dello scioglimento anticipato di una giunta comunale non sia un'ipotesi remota. Il premio di maggioranza, nella storia italiana recente, è scattato nella schiacciante maggioranza delle tornate elettorali tanto che, come testimonia Achilli (2009), dal 1993 al 2009 nel 78% delle elezioni è risultato necessario assegnare tale premio.

La legge elettorale ha degli effetti che si ripercuotono sul grado di competizione politica tra i partiti che decidono di presentarsi alle elezioni. Ad esempio, una legge elettorale può creare un incentivo alla formazione di coalizioni, ed influenza l'allocazione di un certo numero di seggi. Sebbene la relazione tra legge elettorale e competizione politica non sia ancora stata completamente chiarita dalla letteratura in merito, è tuttavia acclarato il fatto che queste due variabili si influenzano a vicenda. Sin dalla stipulazione della famosa 'legge di Duverger' (1972), e con numerosi interventi successivi mirati a controllarne (e spesso invalidarne) l'effettiva capacità predittiva, la letteratura ha provato ad individuare quale tra queste due variabili incida sull'altra, e come. Nei processi politici, la competizione tra partiti è abbastanza rilevante in termini di potere dei cittadini di scegliere effettivamente i loro rappresentanti. Quando la competizione è intensa, il popolo può sostituire i partiti al governo più facilmente. L'implicazione politica principale di questo meccanismo, è che i partiti al governo dovrebbero rispettare la volontà politica dei cittadini, dal momento che sono consapevoli che la loro probabilità di essere nuovamente eletti è direttamente connessa con le loro performance politiche (Baraldi, 2008).

In questo articolo, per rispondere alla domanda di ricerca sull'impatto della disproporzionalità di un'elezione (misurato a valle della stessa) sulle probabilità di scioglimento anticipato delle giunte comunali italiane si indaga il sistema politico così come creato da quello elettorale dato che, come abbiamo visto, la letteratura suggerisce che le due variabili siano intrinsecamente interconnesse. Fino ad ora la letteratura sulle determinanti della stabilità dei governi si è concentrata sulle determinanti della stabilità dei governi in due campi: una branca riconosce il ruolo delle leggi elettorali (Balinskie Young, 1977; Best e Zhirnov, 2015; Eggers e Fourinaies, 2014); l'altra pone al centro dell'analisi il ruolo della competizione politica (Boix, 2003; Cox, 1997; Blaise Carty, 1990; Cox, 1999; Franklin, 2004; Powell, 1980). Obiettivo di questo lavoro è quello di analizzare il ruolo giocato dalla disproporzionalità sulle probabilità di scioglimento anticipato di una giunta comunale.

Controllando per diverse variabili covariate (in modo da tenere in considerazione le differenze tra i diversi comuni ed evitare *bias* nelle stime) la nostra analisi, effettuata sia con degli stimatori *Probit* che con degli stimatori *Feasible-Generalized Least Square*, riporta dei risultati interessanti. Un aumento della disproporzionalità nell'allocazione dei seggi (ovvero un risultato delle elezioni di effetto più maggioritario)

comporta difatti un aumento della probabilità che quel consiglio comunale venga sciolto prima della sua scadenza naturale.

Il resto del lavoro è organizzato come segue: nel prossimo paragrafo si passeranno in rassegna i principali contributi teorici; il terzo paragrafo è dedicato alle caratteristiche del sistema elettorale italiano nella composizione degli organi comunali; il quarto descrive invece i dati utilizzati nell'analisi e l'approccio metodologico scelto; i risultati sono inclusi nel paragrafo cinque; come di consueto invece la parte finale è dedicata alle conclusioni.

## **2. Stato della letteratura**

Seppur esistano leggi elettorali proporzionali che assegnano un premio di maggioranza (e che, dunque, generano disproporzionalità), la letteratura nell'ambito delle scienze sociali usualmente identifica nel sostegno alla formazione di un governo e nel potere ad esso conferito per raggiungere i suoi scopi, i due principali obiettivi del sistema elettorale maggioritario (Sartori, 1994; Norris, 1997; Benoit, 2004). Dalla legge di Duverger (1972) gli effetti del sistema maggioritario sono stati al centro del dibattito scientifico, sia in economia che nelle scienze politiche.

Leggi elettorali differenti implicano differenti risultati politici in un paese, sia in termini di natura dei governi, che di composizione stessa degli esecutivi. Per capire le determinanti dello scioglimento di un'amministrazione comunale è dunque fondamentale comprendere le principali implicazioni delle leggi proporzionali e maggioritarie. La legge maggioritaria è la più antica esistente (Norris, 1997). Nella sua concezione più semplice, essa implica che al partito che ottiene la maggioranza relativa in un'elezione vengano assegnati in parlamento tutti i seggi necessari a formare un governo. D'altro canto, però, proprio per questo, l'adozione di leggi elettorali maggioritarie può generare una notevole alterazione anche per piccoli spostamenti di voti (Powell e Vanberg, 2000, pp. 392–93). Nonostante ciò una parte consistente della letteratura (Kaiser et. al., 2002; Knutsen, 2011; Ganghof, 2015; Carey e Hix, 2011) suggerisce che la legge elettorale maggioritaria sia legata ad una maggiore responsabilità dei governi. Infatti tipicamente tali leggi elettorali prevedono che il candidato sia eletto direttamente in ogni distretto, e dunque ad egli è conferita la responsabilità (ma soprattutto un forte incentivo personale) di tenere conto delle preferenze espresse dai suoi elettori. Nello specifico caso dell'elezione di un sindaco, il primo cittadino insieme alla sua giunta ha l'obiettivo di rappresentare una sintesi degli interessi degli elettori (Alfano et al., 2013).

Alcuni studiosi (Cox, 1997) sostengono che la legge maggioritaria promuove la creazione di un sistema bipartitico, mentre invece un sistema proporzionale favorisce un sistema multi-partitico e quindi la competizione politica. La ragione per cui il maggioritario tenda al rafforzamento di due partiti potrebbe

dependere dalla percezione che votare per partiti minoritari (e cioè con un consenso modesto) significhi ‘sprecare il proprio voto’ (Anckar, 1997).

Mentre alcuni studiosi hanno trovato che nel caso italiano l’applicazione di questa legge possa essere una buona approssimazione del meccanismo politico in atto (Reed, 2001), altri sono in disaccordo (Giannetti et al., 2015). Sulla stessa scia si inseriscono anche D’Alimonte ed i suoi co-autori (2012) i quali suggeriscono che il sistema politico italiano sia diviso in due blocchi (centro-sinistra e centro-destra) e che, nonostante il cambiamento elettorale avvenuto nel 1993, il sistema politico resti multi-partitico; altri studiosi ancora pongono l’accento sull’elevato grado di frammentazione del sistema partitico italiano e sulla debolezza delle coalizioni (Bartolini et al. 2004, Bartolini e D’Alimonte 1996, D’Alimonte 2005, Morlino 1996)

Molta attenzione è stata data alla relazione tra il numero di partiti che competono in un’elezione e la legge elettorale (Ferree et al., 2013) che, seppur non tutti gli autori concordino su questo punto, è stata creata o crea un determinato sistema partitico. Alcuni studiosi arrivano a sostenere che esiste una relazione simbiotica tra le regole del sistema elettorale e i partiti che competono in una tornata elettorale (Carroll et al., 2006).

Questo spiega perché, seguendo la letteratura sul tema (Alfano et al., 2013, 2015; Alfano e Santoro, 2018), in questo lavoro, al fine di individuare le determinanti dello scioglimento anticipato dei governi locali, si è ritenuto di utilizzare l’indice di disproporzionalità di Gallagher il cui risultato dipende dai voti ottenuti da tutti i partiti che si presentano ad un’elezione (Taagepera e Grofman, 2003) e le cui dinamiche sono quindi legate a come la disproporzionalità abbia un effetto (e sia influenzata) sulla competizione politica. La competizione politica è stata definita come il gioco per il potere politico (Bardhan e Yang, 2004). Il terreno su cui avviene questo scontro sono ovviamente le elezioni, in cui i partiti si sfidano l’un l’altro per ottenere dei voti. La competizione politica è anche espressione del grado di democrazia, dato che aumenta l’informazione, accresce la scelta politica e promuove la competenza ed i comportamenti virtuosi (Alfano e Baraldi, 2015). La letteratura identifica un livello ottimale di competizione tra partiti, dove il *trade-off* tra responsabilità politica ed instabilità dei governi è minimizzato (Alfano e Baraldi, 2015).

Gli studiosi sul tema hanno indagato approfonditamente i cambiamenti che si sono imposti nel sistema politico italiano, prima e dopo l’approvazione della legge 81 del 1993 (Baldini, 2002). I lavori che però provano di collegare la disproporzionalità con la durata dei governi sono estremamente limitati. Un tentativo è quello fatto da Taagepera e Shugart (1989), che individuano un nesso tra la grandezza della coalizione (in termini di numero assoluto di partiti che ne fanno parte) e la diminuzione della durata degli organi eletti. Tuttavia, a quel che ci è dato sapere, non ci sembra che la letteratura abbia sino ad ora analizzato la relazione tra la disproporzionalità e la probabilità di uno scioglimento anticipato del consiglio

comunale. Esistono degli spunti, che però bisogna ancora approfondire, che evidenziano come i sistemi elettorali misti con premio di maggioranza possano dal luogo ad esiti paradossali, riscontrabili specialmente nei rapporti tra l'esecutivo ed il consiglio (Musi, 2004, p. 13). Obiettivo di questo lavoro è fare luce proprio su questo nesso, tramite un'analisi quantitativa concentrata sul caso dello scioglimento anticipato dei comuni italiani.

### 3. La riforma elettorale del 1993

Con la riforma elettorale del 1993, il sistema elettorale italiano per l'elezione dei sindaci e dei consigli comunali, precedentemente basato su di una legge elettorale proporzionale, viene modificato. Più precisamente, fino a quel momento gli elettori votavano esclusivamente per l'elezione del corpo legislativo e questo, successivamente, era incaricato della scelta del primo cittadino (in maniera simile a quanto tutt'ora avviene per la costituzione del governo nazionale). Stando alla ricostruzione della letteratura, il legislatore sperò con questa riforma di aumentare il senso di responsabilità del sindaco che, essendo ora scelto direttamente dai cittadini, avrebbe dovuto tenere maggiormente in conto la loro volontà (Vaciago, 2006). La vocazione maggioritaria della riforma inoltre, diede al contempo maggior potere politico ai sindaci per permettergli di realizzare il programma proposto durante la campagna elettorale (Bracco e Brugnoli, 2012).

“[...] durante il governo successivo (De Mita) [furono adottate] iniziative coerenti con uno sforzo di innovazione e di riforma del sistema politico e dei rapporti tra istituzioni e cittadini. [...] le riforme furono viste più come funzionali alla stabilizzazione delle alleanze politiche di governo che come un modo di risposta a una crisi già in atto fra partiti e cittadini.” (Pizzetti, 1995).

Con l'approvazione della nuova legge elettorale nel 1993, il sistema elettorale per i comuni italiani cambiò profondamente. Infatti con questa legge il sindaco viene eletto direttamente dagli elettori, contestualmente al corpo legislativo, con un insieme di regole che garantiscono al sindaco di avere una maggioranza che lo sostenga nel consiglio comunale (Bordignon e Turati, 2014).

Il consiglio comunale può ancora chiedere le dimissioni del sindaco, e la legge prevede diverse motivazioni per cui farlo: nello specifico, la legislazione italiana identifica sette possibili ragioni per sciogliere il consiglio comunale prima della sua scadenza naturale. È possibile suddividere queste ragioni in due differenti sottogruppi: da una parte ci sono le ragioni che potremmo definire *politiche*, e cioè: le dimissioni dei consiglieri comunali, la dimissione del sindaco, la decadenza del sindaco, l'incapacità di approvare il bilancio o la mozione di sfiducia. Queste ragioni infatti sono accomunate dall'esprimere una incapacità del governo di avere la fiducia del consiglio comunale, o almeno della sua maggioranza. Ma esistono anche altre motivazioni, che potremmo definire *non politiche*: queste sono la morte del sindaco o



l'infiltrazione della mafia. In tal caso, difatti, lo scioglimento del comune avviene per ragioni che non hanno a che fare con la capacità del sindaco e della sua squadra di governare l'organo legislativo comunale. Quando il consiglio comunale causa le dimissioni del sindaco, vengono convocate nuove elezioni. È importante notare che, al contrario di quanto ad esempio succede con il parlamento nazionale, la caduta di un governo comunale (e cioè del sindaco e della sua giunta) causa automaticamente lo scioglimento dell'organo legislativo (e cioè del consiglio comunale).

La *ratio* della riforma del 1993, in linea con quanto avveniva contemporaneamente anche ad altri livelli governativi in Italia in quegli anni delicati e macchiati dallo scandalo di Tangentopoli (Bordignon e Monticini, 2012; Bordignon e Turati, 2009), era di dare maggior potere al sindaco e quindi di rafforzare la stabilità dei governi comunali.

La legge elettorale del 1993 prevede due diverse modalità di funzionamento per i comuni con rispettivamente meno o più di 15.000 abitanti. Nei comuni più piccoli, infatti, il sindaco viene eletto in un unico turno di elezioni, con un sistema che premia la maggioranza relativa; al contrario nei comuni oltre i 15.000 abitanti il sindaco è eletto con un doppio turno alla francese, e cioè tramite ballottaggio (a meno che non raggiunga la maggioranza assoluta al primo turno elettorale). Più nello specifico, per i comuni con meno di 15.000 abitanti i candidati a sindaco sono sostenuti da una lista (che può essere composta da un singolo partito o da una coalizione di diverse formazioni politiche). Il candidato che raccoglie la maggioranza relativa diviene sindaco ed alla lista che lo ha supportato vengono assegnati con premio di maggioranza (qualora i voti fossero di meno) i due terzi dei seggi del consiglio comunale. Il rimanente terzo dei seggi è infine proporzionalmente diviso tra gli altri partiti, o coalizioni, sulla base dei voti che ciascuno ha raccolto.

Invece per i comuni oltre i 15.000 abitanti i partiti, o le coalizioni, presentano una lista di candidati per il consiglio comunale che supportano un candidato sindaco. C'è un primo turno elettorale in cui gli elettori possono esprimere due voti: uno per il candidato sindaco e l'altro per la lista di partito (o coalizione). Se un candidato sindaco raggiunge il 50% più un voto al primo turno, questi viene eletto sindaco. Altrimenti, se nessun candidato raggiunge la maggioranza assoluta, i due candidati con più voti concorrono nuovamente in un secondo turno. È importante notare che nel secondo turno (il cosiddetto ballottaggio) il voto è espresso solo per il candidato sindaco, e non per la lista di partito che lo sostiene. Come nel sistema a maggioranza relativa, anche qui la regola per l'allocatione dei seggi del consiglio comunale prevede un premio di maggioranza attribuito alla lista che supporta il candidato sindaco vincente (Bordignon e Turati, 2014).

L'idea sottostante alla riforma è ovviamente anche figlia della cornice storica in cui questa è nata: si ripropone infatti di ridurre l'influenza dei partiti minori, attraverso un sistema elettorale che dia maggior



potere a coalizioni larghe o ai partiti più grandi. Bordignon (2013) fa luce sulla discontinuità causata dal cambiamento della legge elettorale. Prima di tutto l'idea è che in un sistema in cui è previsto anche il ballottaggio, i cittadini che votano per i partiti minori al primo turno possono cambiare il loro voto nel secondo decidendo di dare il loro sostegno per le formazioni politiche più votate; ciò chiaramente riduce il potere contrattuale dei partiti più piccoli nei confronti dei maggiori.

Da un punto di vista strettamente teorico, dunque, bisognerebbe aspettarsi che un comune in cui il risultato di un'elezione è stato più disproporzionale, e dunque il premio di maggioranza più grande, la giunta comunale dovrebbe essere più stabile. Infatti il principale obiettivo del legislatore attraverso la promulgazione della legge 81/1993 fu perseguire la stabilità dei governi locali. Lo scopo è avere governi più forti e più stabili, attraverso il conferimento di maggior potere alle formazioni più grandi presenti nel consiglio comunale. Ma è davvero ciò che succede empiricamente? Nel prossimo paragrafo si testerà questa ipotesi tramite un'analisi empirica.

#### 4. Metodologia e dati

Il proposito di questo lavoro è stabilire l'eventuale esistenza di una relazione tra la disproportionalità elettorale e la probabilità di scioglimento anticipato di una giunta comunale. Ancora più precisamente, è possibile individuare lo scopo della ricerca nello stabilire se la disproportionalità causata dalla legge elettorale nel trasformare i voti in seggi, giochi un ruolo nella probabilità di eventi politici di scioglimento anticipato o meno. Per farlo, seguendo la letteratura economica dominante in materia, una prima strategia empirica è stimare un'equazione che verifichi l'impatto della disproportionalità sullo scioglimento dei comuni. Nello specifico, si è ritenuto di modellare questa relazione, in termini formali, con la seguente equazione:

$$Diss_{iy} = \alpha + \beta_1 NGDI_{iy} + \beta_2 X_{iy} + \beta_3 T_y + \varepsilon \quad (1)$$

dove:

- $Diss$  è una variabile dicotomica pari ad 1 se nell'anno  $y$ , il consiglio comunale del  $i$ -esimo comune si è sciolto (considerando le sole *cause politiche*, precedentemente sottolineate); viceversa è pari a 0;
- $NGDI$  è una *proxy* degli effetti del sistema elettorale, espressa come disproportionalità dell'elezione (calcolata usando l'indice proposta da Gallagher, 1991 – più dettagli su questo in seguito) calcolata sul risultato dell'ultima elezione tenutasi nell' $i$ -esimo comune;
- $X$  è la matrice delle variabili di controllo, inclusa per evitare distorsioni nella stima dovute a variabili omesse (più dettagli su questa matrice più avanti);

- $T$  è un insieme di  $N-1$  variabili dicotomiche, pari ad 1 in ogni dato anno, e da 0 se si è in un altro anno, inserita nel modello per controllare per eventuali effetti temporali avvenuti in un anno specifico dell'analisi; infine, come di consueto, è il termine d'errore.

#### 4.1. Dati

Il nostro *dataset* ha una struttura *panel*, che include dati per 7.090 comuni italiani (ovvero per tutti i comuni che il Ministero degli Interni include nei suoi rapporti, e cioè tutti i comuni italiani ad eccezione di quelli nelle regioni a statuto speciale, e dunque i comuni in Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna) negli anni dal 2012 al 2016, per un totale di 33.469 osservazioni (nota bene: questo totale non è pari a 7.090 per cinque a causa di alcuni cambiamenti nel numero dei comuni per anno, visto che alcuni comuni si sono uniti mentre altri si sono scissi, nonché per l'eliminazione di alcune osservazioni dal *dataset* per dei valori mancanti nelle variabili di controllo).

La variabile dipendente *Dis* è calcolata da dati del Ministero degli Interni, che nel 2015 ha pubblicato Elaborazione statistica sullo scioglimento dei governi locali in Italia, un report con dati dettagliati dal 2010 al 2014. Per gli anni seguenti, i dati sono stati presi dal *dataset* online del Ministero degli Interni. Da questi si calcolala variabile dicotomica *Dis*, pari ad 1 se il comune è stato sciolto in quell'anno, ed a 0 altrimenti. Sono esclusi da questi scioglimenti quelli per cause non politiche, come precedentemente indicate.

I dati utilizzati per operazionalizzare il sistema politico (sia nella sua dimensione elettorale che in quella partitica) sono stati ricavati dai risultati delle elezioni locali. Questi dati sono disponibili nell'Archivio storico delle elezioni (Ministero degli Interni – Dipartimento per gli affari interni e territoriali) per le elezioni amministrative.

Possiamo guardare alla disproporzionalità come alla funzione che trasforma i voti espressi dagli elettori in seggi all'interno dell'organo legislativo. L'indice di Gallagher (1991) è uno degli indici più utilizzati per calcolare la disproporzionalità creata nell'attribuzione dei seggi a seguito di un'elezione. In termini formali, l'indice di disproporzionalità normalizzato di Gallagher è pari alla seguente equazione:

$$NGDI = \frac{\sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (v_i - s_i)^2}}{100} = \frac{\text{Gallagher}}{100} \quad (2)$$

Dove  $v$  è il numero di voti ottenuto dall' $i$ -esimo partito, ed  $s$  è il numero di seggi vinti dallo stesso partito. L'indice di Gallagher varia tra zero (che indica perfetta proporzionalità, che si realizza quando ciascun partito ottiene una quota di seggi perfettamente uguale alla quota di voti che ha ottenuto) e 100 (che

---

<sup>1</sup> Per evitare di cadere nella cosiddetta *dummy trap*, non è inclusa una variabile per il 2012, il primo anno incluso nell'analisi.

indica al contrario una perfetta disproporzionalità nell'assegnazione dei seggi). In altre parole, quest'indice misura il grado di disproporzionalità nell'assegnazione dei seggi al risultato delle elezioni. Dividendo l'indice di Gallagher per 100, trasformiamo questa variabile in un indice normalizzato tra 0 ed 1<sup>2</sup>.

È importante specificare, dato che le elezioni non avvengono ogni anno, che il risultato riferito all'anno elettorale è ripetuto per tutti gli anni seguenti, sino al successivo anno elettorale, in cui gli indici sono nuovamente calcolati. Questa scelta (condivisa da un'ampia letteratura economica che utilizza dati elettorali) appare essere la migliore strategia, dato che il governo locale in carica è il risultato di quella specifica competizione elettorale anche se questa è avvenuta uno o più anni prima; di fatto, le conseguenze di un'elezione si ripercuotono nel governo comunale sino alle successive elezioni, dal momento che il consiglio comunale è il risultato della dinamica creata dall'ultima elezione.

Nell'equazione si aggiungono anche alcune variabili di controllo, che sono incluse nella matrice X, con l'obiettivo di evitare stime distorte. Più precisamente, le variabili contenute in X sono:

- *Pop*, la popolazione del comune, una variabile che viene inserita per controllare per la dimensione della città (difatti la politica potrebbe essere molto diversa per città più piccole data la carenza di politici professionali e per differenti interessi nelle città più importanti rispetto a quelli delle città minori). I dati sono presi dal *warehouse* dell'ISTAT;
- *PCExp*, la spesa comunale *pro capite*, che viene inserita per controllare per la ricchezza del governo (i dati sono ottenuti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per il totale della spesa pubblica dei comuni; il dato *pro capite* è ottenuto dividendo il totale per la variabile popolazione appena discussa). Ci si attende che questa variabile abbia un effetto negativo sulla probabilità di scioglimento, dal momento che più ricco è l'attore pubblico e più facile dovrebbe essere per il sindaco in carica restare al potere, visto che potrà sfruttare a favore della sua campagna elettorale alcune risorse pubbliche;
- *DNorth* e *DCentre*, due variabili dicotomiche *dummy* per controllare per gli effetti della macro-area geografica. Si ritiene importante controllare per le aree geografiche italiane in cui i comuni sussistono, dal momento che le regioni in Italia si inseriscono in contesti molto differenti e sono molto eterogenee in termini di PIL, capitale sociale e popolazione (Ercolano, 2012). Per evitare la cosiddetta *dummy-trap* includiamo due e non tre *dummy*, e più precisamente *DNorth*, pari ad 1 se il comune si trova in una regione italiana del nord, e 0 altrimenti, e *DCentre*, pari ad 1 se il comune si trova in una regione del centro Italia, e 0 altrimenti. Ci si attende che entrambe queste variabili abbiano un coefficiente dal segno negativo dal momento che il capitale sociale nei comuni del

---

<sup>2</sup> La ragione per cui si opera questa trasformazione, è per avere la stessa forbice di valori per NGDI e Diss, rendendo sia i coefficienti che gli effetti marginali più semplici da leggere.

sud Italia è usualmente considerato più basso, e che questo dovrebbe portare a governi più instabili ed a più scioglimenti dei consigli comunali in questa regione, che risulta essere l'area di riferimento essendo omessa. Può valer la pena sottolineare che nella presente indagine i casi di scioglimento per mafia sono da considerarsi esogeni rispetto alla relazione in analisi perché, in ultima analisi, non possono dirsi dipendenti dall'attribuzione o meno del premio medesimo, e sono dunque esclusi dalla conta degli scioglimenti. Ci aspettiamo inoltre che il coefficiente di *DNorth* sia maggiore di *DCentre* dato che l'Italia del nord ha usualmente migliori performance rispetto a quella centrale;

- *DCDX*, *DCSX* e *DM5S*, tre variabili dicotomiche incluse per controllare possibili effetti dell'orientamento politico del sindaco. Queste rispettivamente segnalano un orientamento del sindaco di centro-destra, di centro-sinistra o del Movimento 5 Stelle. La grande maggioranza dei sindaci in Italia, e più o meno tutti i sindaci delle città più piccole, non appartengono ad un partito di respiro nazionale; infatti, una delle conseguenze dell'applicazione della legge 81 del 1993 è stata la personalizzazione dei sindaci (Freschi e Mete, 2020). In genere i sindaci di questi comuni preferiscono partecipare alle elezioni nelle cosiddette liste civiche, ovvero dei comitati politici informali che si costituiscono in occasione delle elezioni. Per questa ragione non è possibile individuare un preciso orientamento politico per questi sindaci: solo quelli affiliati ad un partito nazionale sono valutati sulla base di una scala destra-sinistra. Poiché una variabile dicotomica *dummy* per i sindaci delle liste civiche non è inclusa, il coefficiente espresso dalle tre variabili che abbiamo appena presentato si intende inteso rispetto ai sindaci delle liste civiche, che dunque è a tutti gli effetti la categoria di riferimento;
- *U15K*, una variabile dicotomica *dummy* che è pari ad 1 se il comune ha una popolazione di meno di 15.000 abitanti, ed a 0 se è sopra questa soglia. Questa variabile è inclusa perché, secondo la legge italiana, come abbiamo spiegato i comuni più piccoli hanno una legge elettorale diversa, dagli effetti potenzialmente più maggioritari e che non include il ballottaggio. Lo scopo di questa variabile è di controllare se questa differenza gioca un qualche ruolo sulla probabilità per il consiglio comunale di essere sciolto;
- *SCC*, una variabile che indica la grandezza del consiglio comunale. Questa varia tra 64 consiglieri (nel solo comune di Roma, un *unicum* in questo senso) a 6 (per i comuni con meno di 3000 abitanti, per le sole elezioni del 2012). Sembra ragionevole immaginare che i consigli comunali più grandi abbiano una diversa dinamica rispetto a quelli più piccoli. Ci si attende dunque che questa variabile abbia segno positivo, perché più grande è il consiglio e più difficile sarà per il sindaco tenerlo unito, e dunque più probabile sarà uno scioglimento anticipato.

Infine si includono quattro variabili dicotomiche *dummy*, per quattro dei cinque inclusi nell'analisi<sup>3</sup>, che sono pari ad 1 se le osservazioni si riferiscono a quel dato anno, ed a 0 in caso contrario. In Tabella 1 sono riportate le statistiche descrittive, per le diverse operationalizzazioni di queste variabili.

## 5. Strategie di stima e risultati

Considerando che la variabile dipendente è una *dummy* dicotomica, compresa tra 0 e 1, la scelta più appropriata appare essere uno stimatore *probit*. La letteratura suggerisce che questa sia una solida scelta anche quando si lavora con variabili dicotomiche (Arendt e Holm, 2006). La Tabella 2 mostra i risultati di questa analisi. Più precisamente, il modello 2.1 include solo le tre variabili esplicative del sistema politico (e cioè l'indice di disproporzionalità di Gallagher) e le variabili *dummy* anno; il modello 2.2 aggiunge anche le caratteristiche demografiche dei comuni (ovvero la popolazione, la spesa pro capite e le variabili *dummy* per area geografica); infine il modello 2.3 completa l'equazione aggiungendo le caratteristiche politiche dei comuni (le *dummy* per l'orientamento politico del sindaco, i diversi sistemi elettorali per comuni con meno di 15.000 abitanti e la variabile che descrive la grandezza del consiglio comunale).

Innanzitutto è importante notare come il segno e la significatività statistica delle variabili indipendenti non cambi significativamente nelle diverse specificazioni (motivo principale per includerle poco alla volta); ciò suggerisce che il modello non sia affetto da problemi di variabili omesse, endogeneità o multicollinearità.

Come è possibile vedere nella Tabella 2, il coefficiente della variabile *NGDI* è positivo e statisticamente molto significativo in tutte le specificazioni (2.3). Ciò suggerisce che un aumento nella disproporzionalità nell'attribuzione dei seggi causi un aumento nella probabilità che il comune possa essere sciolto prima della sua scadenza naturale. La significatività statistica, anche nel modello più completo (2.3) resta alta, suggerendo che questa sia una importante determinante del processo, che resta significativa anche quando si controlla per molte caratteristiche. Quello che emerge è che la probabilità di scioglimento anticipato del consiglio comunale sia positivamente correlata alla grandezza del comune (2.2), la cui importanza è determinata dalle dimensioni del consiglio, che 'cattura' la significativa della popolazione quando inclusa (2.3). Inoltre, le probabilità di scioglimento sono negativamente correlate alla spesa pro-capite.

Guardando alle caratteristiche più politiche, i sindaci di centro-destra e di centro-sinistra hanno una probabilità inferiore di veder sciolto il loro comune rispetto a quelli appartenenti alle liste civiche; questo invece non avviene per i sindaci del Movimento 5 Stelle (statisticamente non significativi). Infine, i

---

<sup>3</sup> Per evitare di cadere nella così detta *dummy trap* non è inclusa nell'analisi una variabile *dummy* per l'anno 2012.

comuni più piccoli (che hanno un diverso sistema elettorale) hanno meno probabilità di essere sciolti; allo stesso tempo come si è già avuto modo di dire i consigli più grandi (e cioè quelli con più consiglieri) hanno una più alta probabilità di scioglimento anticipato. Quest'ultimo risultato in particolare pare giustificarsi molto facilmente alla luce della teoria, visto che come si ipotizzava più grande è il numero di consiglieri e più alta sarà la probabilità di trovare qualcuno che possa intaccare la governabilità del comune. Infine in questo modello risultano correlate alla nostra variabile dipendente anche le caratteristiche demografiche: nei comuni del nord ed in quelli del centro Italia è meno probabile che si giunga ad uno scioglimento anticipato, rispetto a quanto invece sembra avvenire al sud (ed inoltre il nord ha delle performance migliori rispetto al centro, così come ci si aspettava).

Per avvalorare ulteriormente i nostri risultati, si è deciso di replicare le regressioni anche con un altro stimatore che si adatta alla struttura *panel* del dataset, un *Feasible-Generalized Least Square* (F-GLS). Si è dunque stimata la nostra equazione con questa regressione aggiungendo le variabili indipendenti nel modello una per volta, in tre differenti insiemi, per evitare ancora una volta possibili problemi dovuti alla multicollinearità o alla endogeneità. I risultati, che mostrano gli effetti marginali della stima F-GLS, sono presentati in Tabella 3. Più precisamente, la specificazione 3.1 include solo la variabile esplicativa dei risultati del sistema elettorale (e cioè l'indice di disproporzionalità di Gallagher) e le variabili *dummy* anno; la 3.2 aggiunge anche le caratteristiche demografiche dei comuni (ovvero la popolazione, la spesa pro capite e le variabili *dummy* per area geografica); infine la 3.3 completa l'equazione (1), aggiungendo le caratteristiche politiche dei comuni (le *dummy* per l'orientamento politico del sindaco, i diversi sistemi elettorali per comuni con meno di 15.000 abitanti e la variabile che descrive la grandezza del consiglio comunale).

Come è possibile vedere dalla Tabella 3, i risultati non cambiano con questo diverso stimatore. Infatti il coefficiente della variabile *NGDI* è sempre positivo e statisticamente molto significativo in tutte le diverse specificazioni (3.1, 3.2 e 3.3). Ciò dunque suggerisce ancora una volta che un aumento nella disproporzionalità nell'attribuzione dei seggi causi un aumento nella probabilità che il comune possa essere sciolto prima della sua scadenza naturale. Anche le variabili di controllo presentano una dinamica in linea con quanto già commentato per l'analisi con il precedente stimatore.

Infine viene presentato in Tabella 4 un ultimo modello, che questa volta cambia il campione concentrandosi sui soli comuni sotto i 15.000 abitanti. Come spiegato, infatti, è questi comuni (la stragrande maggioranza in Italia) usano un sistema elettorale diverso, che potrebbe avere un effetto sulle stime. Per questa motivazione si è provveduto a ripetere le regressioni stimando il modello con uno stimatore *probit* senza includere il termine di interazione nel modello. Queste stime sono presentate in Tabella 4 ed includono come precedentemente l'aggiunta di variabili di controllo in tre diversi blocchi.

Come mostrato in tabella, la disproporzionalità dell'elezione continua ad essere una determinante statisticamente significativa dello scioglimento, ed ad avere segno positivo. Tutte le altre variabili hanno il segno atteso, e sono anch'esse significative, suggerendo dunque che i diversi sistemi elettorali non creino particolari distorsioni nella stima.

## 6. Conclusioni

In questo lavoro ci si è occupati di indagare la relazione tra la presenza di disproporzionalità della legge elettorale e la probabilità di scioglimento anticipato. Il premio di maggioranza, che viene assegnato sia a partiti che a liste, in tutti i comuni italiani cela una minore legittimità politica del partito o della lista vincente, che può facilmente tramutarsi in una minore governabilità. L'indagine empirica, condotta per le elezioni dal 2012 al 2016 e che include 7.090 comuni, pare supportare l'ipotesi di partenza.

Nella nostra analisi empirica teniamo conto delle differenziazioni geografiche del paese e quello che sembrerebbe emergere è che i consigli comunali nel meridione siano più inclini allo scioglimento anticipato rispetto a quelli del settentrione e del centro. L'Italia è un caso studio interessante viste le sue peculiarità sia geografiche che economiche, che forniscono un buon grado di variabilità nella distribuzione dei redditi a livello sub-regionale.

I nostri risultati suggeriscono che un aumento della disproporzionalità tra l'attribuzione di seggi ai partiti in un consiglio comunale ed i voti effettivamente raccolti da quegli stessi partiti dall'elettorato (ovvero un più alto valore dell'indice di Gallagher) non conduca ad una maggiore stabilità dei governi, ma piuttosto aumenti la probabilità di scioglimento anticipato del consiglio, risultando essere positivamente correlata ad essa. A quanto ci è dato sapere, la letteratura non ha ancora investigato in questo campo, ed anche se la nostra analisi guarda esclusivamente al sistema politico italiano locale, potrebbe aiutare a migliorare la comprensione dei meccanismi di funzionamento del sistema politico.

Anche se l'Italia, oltre ad essere un caso studio in questo campo particolarmente importante (Scheiner, 2008), appare particolarmente adatta per un'analisi di questo tipo, è tuttavia importante essere cauti nell'estensione dei nostri risultati ad altri paesi ed ad altri livelli di governo, a causa dell'imprevedibilità interiore del sistema elettorale e delle caratteristiche specifiche della politica italiana. Inoltre, è bene sottolineare come un limite dell'analisi si trovi nel fatto che è effettuata su un insieme di elezioni appartenenti allo stesso sistema elettorale e che dunque, sebbene la disproporzionalità causata dalle elezioni sia diversa, sono sempre frutto di sistemi appartenenti alla famiglia dei maggioritari. Ciò suggerisce che le ricerche future dovrebbero affrontare analisi rivolte ad altri paesi, per estenderne i risultati, o a diversi livelli di governo, per aumentare la comprensione dell'interazione tra livelli di governo.



Tabella 1 – Statistiche descrittive

<i>Etichetta</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Oss</i>	<i>Media</i>	<i>Dev. Std.</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Diss</i>	Variabile dicotomica che indica se un comune è stato sciolto nell'anno	33,469	.0184051	.1344131	0	1
<i>NGDI</i>	Indice di disproporzionalità di Gallagher per l'ultima elezione	33,469	.1334194	.0807553	0	.4666256
<i>Pop</i>	Popolazione	33,469	7851.383	45577.52	30	2873494
<i>PCExp</i>	Spesa pro-capite	33,469	1360.195	2039.23	175.3251	168809.2
<i>DNorth</i>	Variabile dicotomica che indica se il comune è al Nord	33,469	.5418447	.4982534	0	1
<i>DCentre</i>	Variabile dicotomica che indica se il comune è al Centro	33,469	.1427291	.3498016	0	1
<i>DCDX</i>	Variabile dicotomica che indica se il sindaco è di centro-destra	33,469	.0546775	.227353	0	1
<i>DCSX</i>	Variabile dicotomica che indica se il sindaco è di centro-sinistra	33,469	.0557232	.2293898	0	1
<i>DM5S</i>	Variabile dicotomica che indica se il sindaco è del Movimento 5 Stelle	33,469	.0019122	.0436877	0	1
<i>U15K</i>	Variabile dicotomica che indica se il comune ha meno di 15.000 abitanti	33,469	.9026861	.2963892	0	1
<i>SCC</i>	Grandezza del consiglio comunale	33,469	10.67961	4.381316	6	64

Tabella 2 - stimatore *probit*– *Diss* su variabili esplicative

	(2.1) Diss	(2.2) Diss	(2.3) Diss
NGDI	1.431*** (6.97)	1.272*** (6.14)	1.061*** (4.93)
Dummy Anno	SI	SI	SI
Pop		0.000000697*** (3.93)	-0.000000490* (-1.76)
PCExp		-0.0000578*** (-3.75)	-0.0000286** (-2.03)
DNorth		-0.424*** (-11.39)	-0.382*** (-10.03)

DCentre		-0.147*** (-3.06)	-0.148*** (-3.00)
DCDX			-0.219** (-2.48)
DCSX			-0.355*** (-4.11)
DM5S			-0.470 (-1.43)
U15K			-0.262*** (-3.90)
SCC			0.0302*** (5.44)
Costante	-2.264*** (-37.97)	-1.935*** (-34.48)	-1.977*** (-16.74)
Insig2u	-3.522*** (-2.97)	-9.215 (-1.29)	-13.03 (-1.38)
Osservazioni	33469	33469	33469
Log likelihood	-3043.8	-2967.0	-2879.5
Chi 2	52.84	199.7	383.5
rho	0.0287	0.0000996	0.00000218
statistica <i>t</i> in parentesi		* $p < 0.1$ , ** $p < 0.05$ , *** $p < 0.01$	

Tabella 3 stimatore *F-GLS-Diss* su variabili esplicative

	(3.1) Diss	(3.2) Diss	(3.3) Diss
NGDI	0.0639*** (6.99)	0.0550*** (6.03)	0.0343*** (3.70)
Dummy Anno	SI	SI	SI
Pop		9.32e-08*** (5.79)	-3.04e-08 (-1.61)
PCExp		-0.00000119*** (-3.26)	-0.000000680* (-1.86)
DNorth		-0.0187*** (-11.26)	-0.0171*** (-10.26)
DCentre		-0.00807*** (-3.44)	-0.00801*** (-3.39)
DCDX			-0.0106*** (-3.17)
DCSX			-0.0175***

			(-5.32)
DM5S			-0.0257 (-1.52)
U15K			-0.0196*** (-5.24)
SCC			0.00208*** (6.78)
Costante	0.0126*** (6.16)	0.0258*** (10.55)	0.0299*** (4.98)
Osservazioni	33469	33469	33469

statistica *t* in parentesi \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

Tabella 4 stimatore *probit*– *Diss* su variabili esplicative, solo comuni sotto i 15.000 abitanti

	(4.1) Diss	(4.2) Diss	(4.3) Diss
NGDI	1.534*** (6.60)	1.020*** (4.17)	1.024*** (4.17)
Dummy Anno	SI	SI	SI
Pop		0.0000324*** (6.15)	0.0000206* (1.70)
PCExp		-0.00000762 (-0.62)	-0.00000905 (-0.72)
DNorth		-0.341*** (-8.10)	-0.332*** (-7.73)
DCentre		-0.148** (-2.56)	-0.129** (-2.21)
DCDX			-0.172* (-1.69)
DCSX			-0.212** (-2.14)
SCC			0.0241 (1.36)
lnsig2u	-10.65 (-1.07)	-11.45 (-1.24)	-11.52 (-1.16)
Osservazioni	30212	30212	30198
Log likelihood	-2263.7	-2211.1	-2206.0
Chi 2	50.50	152.6	164.0
rho	0.0000238	0.0000107	0.00000991

statistica *t* in parentesi \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$