

## I. L'antico regime e la rivoluzione

### 1. L'antico regime: il governo dei partiti

Non è trascorso molto tempo. Eppure, si tende a dimenticarlo, il governo locale che ha caratterizzato la storia della Repubblica, fino agli anni '90.

Era il sistema basato sul dominio assoluto dei partiti. Si eleggevano consigli comunali che, secondo un sistema rigorosamente proporzionale, li riflettevano tutti, anche i partitini di più modeste dimensioni. E anche questi, spesso con ruolo determinante, potevano partecipare alle intricate trattative che si aprivano dopo le elezioni per determinare gli assetti di governo delle città. Trattative che potevano durare anche molti mesi, con complessi giochi di veti e controveti, bluff e ricatti veri, surplace e accelerazioni improvvisate per spiazzare gli avversari. Il (più o meno) sofferto risultato era un'equanime distribuzione delle cariche che includeva sindaco ed assessori, presidenti e membri dei consigli di amministrazione di municipalizzate, enti, consorzi, unità sanitarie locali, ecc.

Alla spartizione si poteva partecipare in tanti: sicuramente tutti quelli che, in vario modo, facevano parte della maggioranza, nelle sue varie componenti, correnti, gruppi e clan. In varie fasi e circostanze – quando cioè prevaleva il consociativismo – la maggioranza, del resto, doveva rinunciare ad un certo numero di cariche a favore della minoranza, nelle sue varie componenti, correnti, gruppi e clan.

Tra le cariche da contrattare si collocavano, anzitutto, quelle di assessore. Le giunte venivano così ad essere formate da una pluralità di componenti, ben distinte in delegazioni dei vari partiti della maggioranza. Ai capi-delegazione era demandato un ruolo fondamentale di raccordo con il partito e con il gruppo consiliare, condizionando dall'interno l'azione

dell'esecutivo: anche minacciando, se del caso, di ritirare la delegazione dalla giunta, aprendo una crisi. La solidarietà di giunta era, in queste condizioni, assai bassa, anche nei confronti dei mezzi di comunicazione (e dell'opinione pubblica); rispetto ai quali ogni componente si presentava come portatrice di proprie posizioni, senza alcun problema nell'esprimere pubblicamente le critiche e le divergenze nei confronti del sindaco o delle altre componenti.

La scelta degli assessori, d'altronde, doveva essere effettuata necessariamente ed esclusivamente tra i consiglieri. E si trattava di scelta nella quale poco influivano valutazioni di competenza o di autorevolezza, destinate comunque a soccombere rispetto all'apprezzamento delle caratteristiche di fedeltà e rappresentatività politiche. La classe di governo locale presentava, dunque, una considerevole stabilità e professionalizzazione, essendo pienamente impermeabile ad ogni personalità che non fosse prodotta o comunque reclutata da circuiti di partito.

Nati da compromessi tra i partiti, sindaco, assessori, formule di governo dipendevano pienamente dai partiti anche nella loro sopravvivenza. Nel senso che, se nel corso del mandato mutavano gli equilibri e i compromessi, ben si potevano cambiare il sindaco e la giunta (o quanto meno parte di questa), o magari le stesse alleanze di governo. Né mancarono casi – anche in qualche grande città – in cui il medesimo sindaco subentrò a se stesso nella carica, ma eletto da una maggioranza contrapposta a quella che lo aveva sostenuto nella fase precedente (e che era quella con la quale, del resto, aveva chiesto voti agli elettori).

Composti da numerosissimi membri (fino ad 80, nelle città maggiori), ed eletti con un sistema robustamente proporzionale (tranne che nei comuni inferiori a 5.000 abitanti), i consigli tendevano a rappresentare tutti i raggruppamenti politici, anche di minori dimensioni: frantumandosi in una miriade di gruppi. Anzi, se la lingua italiana indica, con questo termine, «un insieme di persone riunite», il lessico politico coniò il sostantivo «monogruppo», per indicare – senza preoccuparsi eccessivamente di esigenze di coerenza logica – un «gruppo» composto da una sola persona. Così, anche coloro che erano espressione di partitini

minuscoli, o coloro che – pur eletti in liste di partiti maggiori – in seguito intendessero dissociarsi, potevano godere di una propria autonomia. Acquisendo, in sostanza – insieme al diritto di partecipare al *sancta sanctorum* del consiglio, la Conferenza dei capigruppo – una propria visibilità politica.

Il consiglio, in linea di principio, faceva tutto. Nel senso che ad esso spettava, per legge, la cosiddetta competenza «generale-residuale», vale a dire la competenza a discutere ed adottare tutti gli atti di spettanza del comune che non fossero specificamente riservati al sindaco o alla giunta. Il che implicava un continuo coinvolgimento nell'esame di una miriade di questioni, spesso di nessuna importanza e la rituale votazione di migliaia di provvedimenti all'anno.

D'altronde, non era neppure detto che tra le questioni di cui si occupava il consiglio, ci fossero quelle di maggior rilievo: che, anzi, in molti casi finivano per essere trattate dalla giunta, abilitata ad intervenire in qualunque materia (in via di massima) spettante al consiglio non solo in caso di delega da parte di questo, ma anche e soprattutto in caso di necessità e urgenza. Necessità e urgenza che venivano, con grande elasticità, dichiarate dalla giunta stessa, e non sindacabili in sede giurisdizionale. Al consiglio rimaneva, è vero, il potere di ratificare i provvedimenti adottati in questo modo dalla giunta: ma questi erano comunque già divenuti efficaci, e la loro efficacia (salvo il caso di esplicito voto negativo) non veniva meno per il fatto che il consiglio non le avesse approvate o neppure le avesse prese in esame.

Ma se tutto il sistema di distribuzione delle attribuzioni era caratterizzato da sovrapposizioni e confusioni di ruoli, la stessa organizzazione era ispirata ad una piena commistione tra esecutivo ed assemblea. Il che vale per la presenza degli assessori, chiamati a svolgere al tempo stesso le funzioni proprie ai componenti della giunta e quelle di consigliere; e vale, particolarmente per la presidenza del consiglio, riservata al sindaco. Il quale veniva dunque a cumulare i poteri di direzione dei lavori assembleari. Poteri che – per loro natura – richiederebbero un esercizio tendenzialmente neutrale, garantista per tutti e particolarmente attenta ai diritti

delle minoranze, si trovavano così concentrati in una figura per collocazione tutt'altro che neutrale, garantista, attenta alle minoranze. Situazione, questa, non solo facilmente prevaricante ma anche, peraltro verso, imbarazzante per lo stesso sindaco, e comunque ambigua.

Non grande rilievo spettava alla burocrazia. La quale era sostanzialmente governata dagli assessori, portati ad occuparsi e ad ingerirsi anche negli affari più concreti, particolari, tecnici, influenzandone – se del caso – la conduzione secondo le proprie impostazioni politiche o le proprie esigenze partitiche, o di gruppo, o personali.

I dirigenti comunali, del resto, si presentavano del tutto privi dei poteri di organizzare gli uffici e il personale dipendente, di allocare mezzi e risorse, di premiare i meritevoli e di punire i lavativi. Né potevano adottare provvedimenti amministrativi (autorizzazioni, concessioni, licenze, ecc.), riservati comunque agli organi politici, anche nei casi in cui l'emanazione fosse vincolata per legge, in presenza di determinati presupposti.

In sostanza, la dirigenza non era minimamente in grado di fungere da contrappeso tecnico all'amplessissimo ruolo amministrativo, oltre che politico, degli assessori; i quali, d'altronde, non raramente (particolarmente nei comuni maggiori) usavano scavalcare pienamente la struttura ricorrendo ad esperti esterni di propria fiducia. E se non mancavano casi di considerevole influenza di qualche funzionario, questi si ricollegavano a situazioni di particolare sintonia con l'assessore di riferimento, o con lo stesso sindaco.

Sullo sfondo, rispetto a tutto questo, restavano i cittadini, che difficilmente erano posti in grado di comprendere queste complesse alchimie politiche, e che potevano vivere la frustrante sensazione che i poteri fossero ripartiti e gestiti da altri, prescindendo in larga misura dagli esiti del voto. Voto che, d'altronde, in una diffusa dispersione delle responsabilità, poco si prestava a premiare chi avesse amministrato bene o a punire chi lo avesse fatto male.

Così, complessivamente, l'amministrazione locale si presentava invertebrata e incomprensibile, priva come era di punti identificabili di assunzione delle decisioni e di impu-

tazione delle relative responsabilità: nelle grandi scelte che contrassegnano lo sviluppo di una città così come nella gestione dei servizi o nei procedimenti puntuali che riguardano singole persone. Un certo senso di frustrazione e di impotenza poteva dunque trovare comprensibili giustificazioni.

Certo, neppure in questo quadro mancarono amministrazioni capaci di funzionare e produrre risultati, talora anche molto positivi; né mancarono personalità capaci di affermarsi, lasciando segni importanti nella storia delle città. E sindaci quali Dozza, nella Bologna del dopoguerra, o La Pira, nella Firenze degli anni '60, seppero non solo esprimere efficacemente le proprie realtà cittadine, ma rappresentare lo spirito di un'intera epoca. Né mancò, dall'altro lato, qualche caso in cui il sindaco diede un'impronta importante in tutt'altra direzione, divenendo il simbolo di un modo di amministrare familiar-clientelare. Come avvenne a Napoli; con Lauro, prima, Gava, poi. Picchi di personalizzazione, appena affiancati da isole di tranquilla buona amministrazione, in un mare di instabilità, anonimato, debolezza dei governi locali.

In realtà, i caratteri generali del sistema istituzionale e il funzionamento complessivo del sistema politico locale furono, in Italia, disarmati e disarmanti. Al punto che per definirlo, termini come «lottizzazione» o «consociativismo» divennero usuali anche tra gli osservatori europei, nonostante le difficoltà di pronuncia.

## 2. I prodromi della rivoluzione: le tendenze al cambiamento nella riforma del '90

Su questo sistema in profonda crisi, è calata la frustata della legge sulla elezione diretta del sindaco. Preceduta, qualche anno prima, dalla riforma delle autonomie approvata con la legge 142 del 1990.

La quale intendeva introdurre novità di grande rilievo. Consentendo ai comuni e alle province di disciplinare in propri statuti l'organizzazione di governo dell'ente, la legge fissava alcuni principi di non secondaria novità: a partire dalla inversione del rapporto tra attribuzioni del consi-

glio e quelle della giunta. Così limitava i compiti del consiglio alla sola adozione di atti di particolare rilievo (statuti, regolamenti, programmi, piani, bilanci, ecc.), rientranti in categorie elencate dalla legge; trasferiva alla giunta la competenza generale, vale a dire l'adozione di tutti gli atti non espressamente riservati al consiglio o al sindaco, o ad altri organi; impediva rigorosamente ogni commistione tra le sfere di competenza, con la eliminazione sia di possibilità di delega, sia di facoltà di adozione di atti di urgenza (fatta eccezione per le sole variazioni di bilancio) da parte della giunta.

Del resto, la 142 tracciava una distinzione di fondo tra il ruolo degli organi elettivi e quello dei dirigenti: riservando ai primi i soli poteri di «indirizzo e controllo», mentre tutta la «gestione amministrativa» veniva demandata ai dirigenti, in capo ai quali si collocavano non solo notevoli responsabilità di direzione «interna» di uffici e servizi, ma anche l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Si ammetteva che i dirigenti potessero essere assunti con contratti a tempo determinato, anche di diritto privato; mentre per i segretari, accanto ad una conferma della tradizionale configurazione di funzionari statali, si introduceva un apposito albo, gestito da un nuovo organo a composizione mista, tra rappresentanti di enti locali, ministero e segretari: organo competente ad esercitare funzioni di indirizzo e di amministrazione dei segretari stessi.

Respingendo le varie proposte, avanzate nel corso del dibattito, favorevoli ad una modifica del sistema elettorale in senso maggioritario e all'introduzione di forme di elezione diretta del sindaco, la legge 142 rinunciava, invece, ad intervenire sui modelli di rappresentanza; limitandosi ad adottare qualche misura tendente a razionalizzare le modalità di formazione e la stabilità degli esecutivi. Così, l'elezione – da parte del consiglio – del sindaco e della giunta si effettuava con un unico voto, a scrutinio palese ed a maggioranza assoluta, e doveva intervenire entro 60 giorni dalla proclamazione dei risultati elettorali, o dalle dimissioni; in caso di lungaggini o di incapacità nel formare una maggioranza, l'inutile decorso del termine comportava lo scioglimento del consiglio. A scoraggiare crisi, poi, si introduceva il sistema della «sfiducia costruttiva»: potendosi presentare

una mozione di sfiducia soltanto accompagnandola con l'indicazione dei nomi dei candidati alle cariche di sindaco e di assessori. L'approvazione della mozione implicava, dunque, la elezione di questi candidati.

Si trattava di misure ancora parziali, destinate a lasciare irrisolta la gran parte dei problemi di scarsa autorevolezza e di instabilità dei governi locali. E, significativamente, nei due anni successivi all'entrata in vigore della 142, il numero dei consigli sciolti per incapacità di esprimere maggioranze ed esecutivi, fu rilevante.

### 3. La rivoluzione legislativa: l'elezione diretta del sindaco

Non mi piace l'espressione «prima Repubblica». Quanto meno se riferita alla situazione costituzionale italiana. «Prima Repubblica» ricorda, anzitutto, quella che prese l'avvio con la decapitazione dei Luigi XVI; o, tutt'al più, quella spagnola abbattuta, nel 1923, dalla dittatura di Primo de Rivera. «Prime», entrambe, rispetto a diversi sistemi repubblicani succedutisi nell'evolversi della storia: con una complessiva trasformazione degli assetti costituzionali, sanciti in nuove, ben diverse Costituzioni.

Applicata all'Italia, la prima Repubblica dovrebbe essere quella superata negli ultimi anni, con la sostituzione della proporzionale con un sistema prevalentemente maggioritario e con l'irrompere sulla scena di nuove forze politiche. Elementi, questi, davvero rilevanti; ma del tutto insufficienti, credo, per ritenere accantonata la Repubblica disegnata (più o meno bene) dalla Costituzione del '48.

Se proprio si vuole parlare di «seconda Repubblica», molto più sensato sarebbe, semmai, riferire l'espressione precisamente al livello locale: dove sono intervenuti elementi davvero dirompenti, nel quadro istituzionale, e dove al cambiamento del sistema elettorale si è accompagnata l'elezione diretta del sindaco e, insieme a questa, una trasformazione complessiva della stessa forma di governo.

Se nel '90, dunque, cautele e timidezze avevano ancora consigliato di tenere sullo sfondo il modello di governo degli enti locali, ritoccandolo appena e, in definitiva, la-

sciando aperti in larga misura i problemi che lo travagliavano, occorre attendere ancora qualche anno perché il sistema politico (scosso dai traumi di tangentopoli, e sottoposto alla pressione di un referendum che, tra l'altro, investiva direttamente il modo di elezione dei comuni) sia indotto ad interventi più radicali. E lo fa con la legge 81 del '93. Legge che, introducendo novità essenziali:

- attribuisce al sindaco ed al presidente della provincia il massimo grado di legittimazione popolare: secondo un sistema a due turni, con ballottaggio nei casi in cui non si sia conseguita la maggioranza assoluta al primo, nelle province e nei comuni superiori a 15.000 abitanti; ad un solo turno, nei comuni minori;

- riforma radicalmente, in senso maggioritario, il sistema di elezione dei consigli, tendendo a garantire una solida maggioranza alle forze politiche che appoggiano il sindaco;

- collega strettamente la durata in carica degli organi di governo, eletti contestualmente, per un mandato di quattro anni. Si applica il principio di Sansone, con i suoi filistei: il sindaco, dimettendosi, provoca il crollo dell'intera amministrazione, determinando lo scioglimento del consiglio e, dunque, il ricorso ad elezioni anticipate, per entrambi gli organi. Ma vale anche il principio opposto: e la sfiducia consiliare (ovviamente non più «costruttiva», ma distruttiva) nei confronti del sindaco provoca la decadenza anche di quest'ultimo;

- irrobustisce il ruolo del sindaco, attribuendogli i poteri di nomina (ed eventualmente di revoca) degli assessori, dei dirigenti e, in via di massima, dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni;

- distingue nettamente gli assetti della giunta da quelli del consiglio - quanto meno nelle province e nei comuni di maggiori dimensioni - sottraendo al sindaco la funzione di presiedere il consiglio stesso (dotato della facoltà di eleggere autonomamente il proprio presidente), e stabilendo una incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore;

- riconosce al consiglio - privato di ogni ruolo in ordine alla nomina ed alla revoca degli assessori - il compito di discutere ed approvare, in apertura del mandato, gli indirizzi generali di governo;

- ridimensiona notevolmente la composizione della giunta, che nemmeno nei comuni maggiori - secondo la legge - può ricomprendere più di otto assessori;

- stabilisce rigorosi limiti alla permanenza delle medesime persone negli esecutivi locali, precludendo una terza elezione - o nomina - di chi abbia ricoperto, per due mandati consecutivi, la carica di sindaco o - rispettivamente - di assessore.

In questo modo, la legge del '93 inventa un sistema di governo che può ricordare il presidenzialismo, nel puntare fortemente sul ruolo del sindaco eletto dal popolo, ma che, in realtà, se ne discosta profondamente: nel perseguire una omogeneità politica e programmatica tra capo dell'esecutivo e maggioranza consiliare (omogeneità che nel sistema presidenziale non è affatto garantita), nel collegare strettamente la durata del mandato dei due organi fondamentali (la cessazione anticipata dell'uno determina la cessazione dell'altro, secondo una logica sconosciuta al presidenzialismo), nel mantenere al consiglio poteri di indirizzo e controllo e, complessivamente, tratti del modello parlamentare.

Si è così disegnato un meccanismo ibrido, che i giuristi non riescono a chiudere in alcuna definizione precisa, preferendo parlare di un sistema «inedito», o «singolare», «di compromesso». Eppure, è un compromesso che traccia linee fortemente innovative, basandosi - secondo l'efficace sintesi del sindaco di Roma, Rutelli - «su pochi punti: individuazione di una responsabilità personale, formazione di una squadra sotto la responsabilità di chi guida l'esperienza di governo, legame con una maggioranza politica ma anche autonomia rispetto a questa maggioranza, individuazione di un programma chiaro sul quale si chiede il voto e poi se ne verifica l'attuazione, stabilità di mandato».

Non è poco. Anzi, è una vera rivoluzione. Ma come tutte le rivoluzioni, un po' strette tra pulsioni all'estremismo e voglia di reazione.