

ELOGIO DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE LOCALI

di Ario Rupeni

Uno stretto cordone ombelicale

Dalla introduzione della elezione diretta dei sindaci, le assemblee elettive locali vivono una condizione di crisi che ne incrina e, in qualche modo, ne mette in discussione identità, funzioni e ruolo istituzionale.

I consigli dei comuni e delle province - ai quali la legge del 1993 ha sottratto il compito principale di esprimere gli esecutivi - sono entrati in una fase che ne ha reso opaca la stessa rappresentatività politica. Uno stretto cordone ombelicale li congiunge ormai alla elezione del sindaco, del quale seguono la sorte sia nella formazione della sua maggioranza di sostegno, sia in quella della opposizione, sia, infine, nella ipotesi di dissoluzione politica che conduce allo scioglimento anticipato. Alla severità dei meccanismi istituzionali - quelli appena accennati sono soltanto i più evidenti - si accompagna, nell'immaginario delle comunità locali, una sensibile riduzione di significato e di esponenzialità dei consigli locali, con simmetrico spostamento e polarizzazione di peso e di rappresentatività a favore del sindaco (o del presidente della provincia).

Se questi sono gli effetti, per così dire, più evidenti del mutamento introdotto nei meccanismi elettorali dalla legge 81 del '93, essi in realtà svelano una esperienza così ricca di implicazioni politiche, socio-culturali e istituzionali che meritano di essere portati al centro di una specifica analisi, seria e puntuale. Al duplice scopo, di coglierne le stringenti connessioni con questioni sistemiche più generali (si pensi alla crisi del parlamentarismo e alle spinte verso forme accentuate di presidenzialismo) e di vagliare la opportunità e la fattibilità di correttivi e, comunque, di proposte che permettano un giusto equilibrio delle funzioni e delle responsabilità tra gli organi esecutivi e gli organi assembleari degli enti locali.

Il giro di boa del '93

Senza cedere a suggestioni teoriche e politologiche - il primo richiamo ci riporterebbe alla teoria del primato delle assemblee elettive di Pietro Ingrao -, che la questione pure propone, conviene sottoporre ad esame, con focale più precisa anche se circoscritta, i nodi più cospicui che il giro di boa del '93 ha messo in luce nella esperienza dei governi locali.

Consideriamo anzitutto le implicazioni che discendono sulla funzione dei partiti politici e, più in particolare, sulla formazione e sulla selezione della classe dirigente, sulla elaborazione e attuazione dei programmi, sulla mediazione e sintesi politica, sulla promozione della partecipazione popolare. Prescindendo, in questa sede, dall'esame dei riflessi sulla loro organizzazione, sulle regole interne, sui rapporti tra livelli locali, regionali e nazionali (ed europei). Aspetti, quest'ultimi, che peraltro rifrangono temi di cospicuo interesse per la sociologia e la storiografia politica. Lo spostamento dell'asse istituzionale ed elettorale sulla leadership della coalizione - ben oltre quella del singolo partito - ha sensibilmente affievolito e appannato, nelle logiche e nel dibattito interni, l'importanza vuoi dei compiti di elaborazione della linea politica (non tanto di quella generale, bensì di quella legata alle relazioni di coalizione con altri partiti), vuoi di formazione del gruppo dirigente. E' chiaro che gli effetti dei nuovi meccanismi elettorali sulla struttura e sui comportamenti dei partiti locali variano sensibilmente in ragione dei diversi modelli di partito che ne vengono investiti. L'analisi, da questo punto di vista dovrebbe allargarsi e scendere in profondità, a seconda che si tratti di partiti incardinati su moduli organizzativi di tipo aziendalista, come quello di FI, ovvero discendenti dal centralismo democratico, come i DS, ovvero tesi alla ricerca di tipologie relazionali aperte e flessibili di progressivo e differenziato coinvolgimento (in *mix* con storie organizzative pregresse), come la Margherita. I riflessi, generati dalla verticalizzazione dei rapporti tra base elettorale e amministrazione locale, sull'assetto e sulle condotte dei partiti locali possono essere stati perciò molto diversi, anche se non si può trascurare che il punto di svolta della legge 81 ha temporalmente coinciso con l'implosione radicale della crisi del modello partitico tradizionale, nei termini con cui si era costruito nell'esperienza politica postfascista. Peraltro, la stessa scelta della elezione diretta del sindaco è stato un tentativo di risposta "politica" dei partiti nazionali (e del Parlamento) alle crescenti difficoltà delle politiche locali di stabilire livelli accettabili di comunicazione e rappresentanza con le comunità di riferimento. Ciò significa che l'indagine sulle relazioni di causa/effetto tra la legge 81 e la modulazione finalistica e organizzativa dei partiti va condotta tenendo conto della

sostanziale contestualità e bilateralità dei rispettivi processi di evoluzione e concretizzazione. Non a caso, Fi e Margherita – ma non solo essi – sono soggetti politici che, nella loro dimensione territoriale, stanno mettendo in registro la loro identità su misura dei meccanismi elettivi e di gestione del potere istituzionale locale. Con esiti di risposta di segno molto diverso a seconda delle esigenze e degli *input* imposti dalle sedi centrali: di tipo "proconsolare", in alcuni casi, di tipo partecipativo, "spontaneistico" e federale, in altri.

Restringimento dei gruppi dirigenti

Su questo duplice asse, si è comunque venuto affermando un mutamento profondo del modulo di crescita e di progressione del ceto politico nei partiti locali, che è passato da meccanismi prevalenti di coinvolgimento degli iscritti/militanti (ancorché spesso organizzati per tessere e orientati per correnti), a tendenze di tipo oligarchico; si è perciò transitati, in qualche modo, da un modello di selezione condizionato dalla "base" ad uno di restringimento "dall'alto" dei gruppi dirigenti preesistenti. In ogni caso, sempre condizionati dalla logica della cooptazione negli esecutivi locali, sedi di forte catalizzazione della immagine della politica, che, anche per questa via, tende ad identificarsi con il potere *tout court*. Tali processi di trasmutazione del ruolo del partito – che costituisce invero uno dei temi centrali di riflessione e progettazione per realtà politiche in sensibile divenire, come la Margherita - ha coinciso, appunto, con il superamento del precedente impianto ideologico e politico dei partiti "storici", consegnandoli ad una condizione di deriva organizzativa, quasi di cancellazione della loro "memoria organizzativa", dove le regole hanno consumato, in larga misura, il senso e il consenso, che le avevano accreditate e rese condivisibili e condivise.

Che cosa rimane perciò ai partiti dei compiti di mediazione e di selezione dei gruppi dirigenti? Resta qualcosa di molto diverso sotto il profilo qualitativo e quello quantitativo.

In primo luogo, nella scelta della leadership (del candidato sindaco o presidente) della coalizione. Pure in presenza di margini significativi di competizione tra i partiti o dentro ai partiti - e senza considerare le molte esperienze di candidature espresse dalla "società civile", prestate alla politica o meglio alle istituzioni -, un notevole peso assume la convinzione, intuitiva e diffusamente accettata, di dover individuare un candidato che sia in grado di acquisire sulla sua persona il più alto numero di preferenze politiche. Anche il ricorso alla formula delle "primarie" svela in definitiva l'opzione di (auto)espungere dai partiti il principale e più delicato compito politico di selezione del vertice della classe dirigente; quel vertice che, nel caso di successo della coalizione, diventa il primo (anche se non l'unico) attore del successivo complesso meccanismo delle cooptazioni. Come annota, invero un po' schematicamente, Ilvo Diamanti, in questa "occupazione" del potere nelle istituzioni, i partiti diventano più forti; più deboli, invece, nella loro incapacità di comporre unitariamente l'assetto politico della coalizione.

Si tenga conto che, nel caso di insuccesso, il candidato sindaco o presidente assume, in genere, la responsabilità di guida dell'opposizione.

Quali compiti residuano ai partiti locali

Ai partiti rimane perciò il compito di formare le liste (o la lista di coalizione) dei candidati al consiglio comunale o provinciale, i quali, a loro volta, conducono la competizione attraverso la ricerca della preferenza unica, stabilendo una relazione di dialogo e di consenso con l'opinione pubblica locale. Certamente su una scala di comunicazione e di efficacia rappresentativa molto al di sotto di quella del candidato sindaco, il quale è chiamato a volgere la popolarità in consenso, durante la successiva fase della direzione politico amministrativa.

Ma è, proprio nella zona in cui si svolge (e, in qualche maniera, si esaurisce) lo spazio politico dei partiti - la scelta della leadership e la composizione della lista, mentre la redazione del programma appare una funzione politica che tende a degradare sul piano meramente culturale o tecnico -, che nasce la questione centrale imposta dalla elezione diretta: il ruolo di fatto (prima ancora che di diritto) esercitato dai consigli locali. Su questi, infatti, si intersecano e si riverberano i principali problemi cruciali della democrazia locale e, perciò, della rappresentanza e della partecipazione popolare, ma anche dei caratteri, della formazione e dell'efficacia della classe dirigente.

Quali poteri, quali responsabilità residuano alle assemblee elettive dei comuni e delle province? Tenendo presente che, dopo l'elezione popolare diretta dei sindaci e dei presidenti, ad essi sono stati attribuiti poteri amplissimi, legati anche formalmente agli indirizzi di governo (contenuti programmatici) ed espansi alla generalità delle decisioni delle deliberazioni amministrative, comprese quelle delle giunte e degli assessori, peraltro prescelti dal vertice in qualità di "collaboratori", esposti anche alla revoca (e quindi in di fatto ad una sorta di continua conferma); fatta eccezione per le determinazioni dei dirigenti burocratici (anch'essi sottoposti alla designazione, valutazione, conferma o rimozione). Anche il potere regolamentare della organizzazione degli uffici e del personale è transitato, in base alla legge Bassanini 2 del 1997, alle giunte locali, mentre ai sindaci e presidenti spetta in presa diretta la potestà esclusiva di nomina e di designazione dei rappresentanti dell'ente locale negli enti e aziende dipendenti e nelle società partecipate. All'assemblea elettiva spetta il potere di indirizzo e controllo politico-amministrativo e compiti riservati come lo statuto, i regolamenti, l'approvazione dei piani territoriali-urbanistici, economici, di settore, oltre ai bilanci preventivi e ai consuntivi.

In sintesi, ai consigli compete quindi l'esercizio di un relativo (e prevalentemente formale) potere di indirizzo programmatico, posto che il candidato sindaco deve congiungere alla sua candidatura all'elettorato un documento di intenti programmatici. All'assemblea spetta anche un (non meglio precisato) potere di sindacato, di controllo e di indagine. Né si dimentichi che le ragioni della stabilità di governo fanno sì che la composizione maggioritaria dei consigli locali determini un ampio potere di interdizione, di fatto, nei confronti di molte funzioni consiliari di controllo.

Quali prerogative per l'opposizione

I timidi tentativi legislativi di potenziare e rendere concrete le prerogative della minoranza, per funzioni di garanzia e di controllo, nel 1999 con la legge Vigneri, sono apparsi di non agevole applicazione. Anche in quella circostanza, sono prevalse le preoccupazioni di assicurare un percorso di governo locale non solo stabile, ma anche non appesantito da possibili intralci, derivanti da una estensibile attività di controllo consiliare.

Si aggiunga che, con la cessazione dei controlli preventivi sugli atti, mediante l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione, anche la facoltà della minoranza di rinviare alcune deliberazioni all'esame di legittimità dei comitati regionali ha comportato una ulteriore compressione dei margini di iniziativa dell'opposizione e quindi della stessa funzione di controllo interno dei consigli locali. La individuazione di forme efficaci di controllo consiliare peraltro si pone, oggi dopo l'abrogazione di quello esterno, con assoluta urgenza e necessità.

Se questo è il quadro di sensibile riduzione dei vecchi poteri delle assemblee comunali e provinciali, sarebbe, pur tuttavia, affrettato dedurne un giudizio di dissoluzione del significato e del profilo politico-istituzionale dei consigli, i quali comunque mantengono il compito "democratico" di dare risonanza, evidenza e trasparenza alle scelte amministrative dell'ente locale lungo tutto il mandato amministrativo; offrendo nel contempo il modo all'opposizione non solo di dare eco al proprio dissenso ma anche di proporre soluzioni alternative e di colmare carenze di indirizzi di programma su questioni che possono essere rilevanti per la comunità locale.

Le potenzialità di iniziativa delle opposizioni, ma non meno, delle assemblee sono perciò cospicue: la possibilità di avanzare proposte di modifiche dello statuto e dei regolamenti, di deliberazioni di indirizzo e di programma, di istituzione di commissioni di garanzia, di indagine e di controllo, di presentare interpellanze (recanti proposte di azioni amministrative, anche specifiche), interrogazioni, mozioni, di chiedere la convocazione del consiglio e della conferenza dei capigruppo, di operare con sollecitazioni e proposte nelle commissioni consiliari permanenti, comunque di tenere vivace e aperto il dibattito assembleare. Sono tutte opportunità che vengono garantite da principi legislativi che possono essere implementate ed arricchite dallo statuto e dal regolamento di funzionamento del consiglio. L'autonomia funzionale e organizzativa dei consigli, non disgiuntamente dalla possibilità, nei comuni maggiori e nelle province, di procedere all'elezione del presidente e di dare vita a gruppi consiliari (relativamente attrezzati) dischiudono ulteriori ambiti di vitalità politica e amministrativa alle assemblee.

Per l'opposizione, si aggiunga la funzione basilare di alimentare nell'opinione pubblica locale, le ragioni dell'alternativa di governo al termine - talvolta ancor prima - del mandato amministrativo.

Un mutamento socioculturale

Tuttavia, a fronte di tali opportunità - da non considerare soltanto nominali - occorre tenere presente che, con il cambiamento di sistema prodotto al 1993, si è generato un mutamento di ordine socioculturale all'interno delle assemblee elettive locali e ancor più nelle convinzioni e nella percezione dell'opinione pubblica locale, dove si è venuta affermando l'idea di una sostanziale marginalità - talvolta, persino di superfluità e di mera ritualità - del ruolo dei consigli locali. Il punto di rottura "ideologico" è stato segnato dalla netta separazione ed estromissione dei consigli da ogni potere amministrativo esecutivo, che ne ha generato una caduta di senso del ruolo politico dell'assemblea, dei gruppi politici e dei suoi componenti nei riflessi più immediati sulla comunità e sul gioco dei suoi interessi. E' prevalsa così l'immagine e il concetto di una politica locale espulsa dall'aula consiliare, tutta quasi tutta imperniata sugli esecutivi e soprattutto nelle mani dei primi cittadini.

Tralasciando qui gli aspetti, invero non trascurabili, di ordine psico-sociologico di possibile frustrazione e demotivazione dei consiglieri, si è consolidata, nella vita politica locale, la convinzione che ormai si sia determinata una piena coincidenza/sovrapposizione tra politica ed esercizio del potere, con conseguente riduzione oggettiva della dialettica democratica e quindi della funzione di alternativa spettante alla stessa opposizione. Di converso, il ruolo dei gruppi di maggioranza è esposto al rischio di una compressione della loro rappresentatività, sospinti comunque ad esercitare responsabilità di tenuta dell'esecutivo, con possibile restringimento dei margini della loro iniziativa e proposta.

E' chiaro che, se, da un lato, si manifestano tali tendenze ad abbassare la soglia del confronto e della mediazione politica, all'interno delle assemblee elettive e simmetricamente dei partiti politici, dall'altro, restano scoperti tutti i nodi tipici propri della Politica; laddove gli interessi sociali e civili della comunità locale chiedono momenti di composizione e di soddisfacimento. La verticalizzazione dei momenti di mediazione, produce non solo la condizione di marginalità dei partiti ma anche, in genere, della politica, assicurando sì un contenimento della frammentazione, ma che non sempre però viene compensato da un adeguato contenimento dei bisogni e delle tensioni.

Il decisionismo - o il microdecisionismo - presenta il frutto di risultati immediati e spesso tempestivi; nondimeno può celare talvolta propensioni, interessi e tensioni sociali e civili, che rimangono inespresse, non essendo ricondotte al vaglio e al filtro di compiute mediazioni politiche.

La platea degli interessi della comunità

Il soggetto politico, il partito mutua dal gruppo consiliare la difficoltà di rispondere con capacità e incidenza, nella platea degli interessi della comunità, scontando una posizione marginale che scaturisce non tanto dai meccanismi del sistema verticalizzato, ma anche, frequentemente, da proprie insufficienze culturali e da fragilità organizzative. Inadatto quindi a coprire gli spazi della politica e della cultura politica, che l'impianto monocratico del potere di per sé non sempre è in grado di esaurire.

Se il panorama, che si è venuto così dispiegando negli assetti rappresentativi e istituzionali delle città, dei paesi delle province, presenta linee di tendenza, conseguenze e propensioni del tipo di quelle qui accennate, v'è da chiedersi, da un lato, quali ulteriori approdi possa conoscere, nei tempi medi, l'ordine, legale e di fatto, della democrazia locale, dall'altro, quali rimedi e quali correzioni di sistema si possano attivare per rianimare in termini, di rappresentatività e di responsabilità, le assemblee elettive e gli istituti della partecipazione popolare nelle comunità locali. Senza disperdere, naturalmente, alcune acquisizioni positive come quella che si riassume nell'idea della stabilità di governo e dell'efficienza democratica.

Alla prima domanda, più radicale - quali correttivi sono praticabili? - non si può rispondere senza tenere presente che, proprio nel corso di questi anni, di molti passi è avanzato nell'opinione pubblica, ma anche in quella politica, il convincimento che le ragioni della stabilità di governo non possono essere consegnate soltanto a meccanismi elettorali maggioritari, se non si legano, in qualche modo, anche alla espressione diretta dei vertici, della leadership. Ciò è avvenuto per le regioni, prima a statuto ordinario e poi a statuto speciale. Ciò, in qualche misura, si è venuto prefigurando a livello centrale, quanto meno in via di immagine politica, nel 1996 con Prodi e nel 2001 con Berlusconi; nonostante i meccanismi elettorali in atto siano continuamente -talvolta per bocca del medesimo proponente - posti in discussione, ora sotto il profilo della

incompiutezza del maggioritario, ora sotto quello della rivalutazione del proporzionale, ora del presidenzialismo nelle sue diverse versioni, alla francese, alla americana e via discorrendo. Il rischio è che, in tanto proporre e in tanto discutere, si continui a trascurare le cause e gli effetti della crisi dei parlamenti e, in generale, delle assemblee elettive, non tanto in ordine ad aspetti specifici di funzionamento, quanto alla alta funzione di garanzia che storicamente hanno assolto, se non al prezzo di accertati scivolamenti autoritari.

I margini possibili di dialettica democratica

Ritornando al tema delle assemblee locali - avendo comunque ben presente la necessità di approfondire la complessa e decisiva questione del parlamentarismo, in merito alla quale vanno segnalati i recenti interventi di Nicola Mancino e di Ralf Dahrendorf - si può tentare di dare una prima risposta alla seconda domanda, riguardante la ricerca di possibili percorsi di ripresa di vitalità e di ruolo dei consigli locali e, in parallelo, della loro funzione di momenti, almeno in parte, esponenziali della dialettica democratica delle comunità locali. Non senza trascurare il significato e le conseguenze di sollecitazioni che si muovono in direzione opposta, come la forte spinta promossa dai sindaci (anche quelli delle grandi e medie città) per ottenere il riconoscimento del terzo mandato; soluzione che causerebbe un ulteriore irrigidimento nella formazione e nella selezione della classe dirigente locale, senza considerare ipotesi, tutt'altro che astratte, di ulteriori spostamenti dei poteri assembleari verso gli organi esecutivi, a cominciare dalle potestà normative e regolamentari.

Va tenuto presente che il problema qui delineato si colloca, oggi, in una fase in cui si sono notevolmente ampliati gli orizzonti dell'autonomia costituzionale degli enti locali territoriali, in forza della rivisitazione del Titolo V, parte II, della Carta. Tra i tratti più penetranti del mutato quadro costituzionale dell'autonomia locale - ora molto più prossima ai principi fondamentali dell'articolo 5 della Costituzione - occorre valutare soprattutto la dilatazione degli spazi normativi, anzitutto statutari, di comuni e province, sì da far ritenere da alcuni costituzionalisti (G. C. De Martin), con convincenti motivazioni, che si sia superata, con l'abrogazione dell'art. 128, la vecchia idea di un unico ordinamento nazionale degli enti locali, delimitato appunto dalla legge statale generale di principi e, quindi, lo stesso fondamento costituzionale del testo unico, varato appena nell'agosto del 2000.

Al di là di questa lettura del nuovo Titolo V, non c'è dubbio che l'ambito di auto-normazione degli statuti si sia considerevolmente espanso.

E' proprio alla riscrittura degli statuti locali che corre, anzitutto, l'attenzione politica di chi si proponga di individuare compiti impegnativi delle assemblee locali. Peraltro, riscrivere le regole fondamentali, entro i principi fissati dalla Costituzione, della democrazia locale e delle sue istituzioni rappresenta il principale compito con cui si possono misurare le assemblee, i consiglieri, i gruppi e le commissioni, aprendosi al dialogo ai bisogni e alle attese della comunità e delle sue formazioni sociali.

Su questo terreno esiste e persiste una difficoltà di ordine culturale: l'idea in forza della quale lo statuto locale "discende" da un obbligo imposto dalla legge, da un dovere di "adeguamento" prescritto dal Parlamento. Questo obbligo non sussiste più con il nuovo articolo 114 della Costituzione, in quanto lo statuto locale è divenuta la principale fonte dell'ordinamento e quindi dell'autonomia della comunità. Il salto culturale è, tuttavia, considerevole e il dibattito finora aperto su questo terreno, anche in sede nazionale, appare molto debole e incerto; mentre, richiederebbe una ben più forte percezione della carica di politicità che la attività di analisi, di discussione e di progettazione sui contenuti sostanziali (non tanto su quelli di carattere tecnico e giuridico) delle scelte statutarie può mettere in animazione nelle istituzioni locali. Per estensione, ma anche per consimilarità e analogia, l'esercizio della potestà regolamentare - nel disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni amministrative locali - è un terreno ulteriore di iniziativa politica delle assemblee locali; alla condizione che essa sia vissuta non tanto secondo le esigenze e gli approcci tipici degli apparati burocratici e del potere esecutivo, bensì puntando su possibili mutamenti qualitativi nell'interesse dell'utenza e dei cittadini; l'applicazione delle nuove metodologie della "analisi di impatto della regolazione (A.I.R.)" può, ad esempio, offrire opportunità singolari di semplificazione delle procedure e delle relazioni con gli utenti, nelle modifiche dei regolamenti locali. Se la rivisitazione delle regole dischiude orizzonti che possono essere percorsi da un rinnovato ruolo dei consigli, possibilmente in un rapporto di distinzione dei ruoli rispetto agli esecutivi e ai loro apparati, la materia dell'autonomia funzionale degli stessi consigli - ed altre questioni che vi sono connesse, come un possibile statuto o codice delle opposizioni - apre ambiti concreti di proposta e di

iniziativa consiliare. Naturalmente questi ambiti - in parte "nuovi" - di impegno dei consigli non esauriscono le occasioni di rivitalizzazione delle assemblee; c'è tutto l'arco delle strumentazioni "classiche", dalle interpellanze alle proposte di deliberazione di programmazione e di indirizzo e dei compiti di sindacato e di controllo, cui abbiamo fatto precedentemente riferimento, che possono essere praticate e perlustrate in maniera più pregnante, anche nella prospettiva della rivisitazione delle regole statutarie e regolamentari.

In parallelo, nuove occasioni di presenza e di ruolo significativo si possono riaprire anche per i partiti locali. Il presupposto e la condizione indispensabili sono che si vinca la nostalgia dello smarrito potere "esecutivo", quello che magari si concretava nel partecipare a decisioni come la promozione del bidello della scuola elementare...

Forse la politica locale sta anche altrove e può essere che la partita sia ancora aperta.

Ario Rupeni
Consigliere comunale