

L'elezione diretta dei sindaci, dieci anni dopo

Tommaso Edoardo Frosini *
(11 marzo 2003)

1. Dieci anni fa veniva approvata la legge n.81 sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia. Questa legge ha rappresentato un momento altamente significativo di quel processo di "rivoluzione costituzionale", che è ancora da considerarsi in svolgimento. Perché, al di là delle considerazioni di natura tecnico-giuridica sul sistema di governo che la legge ha introdotto, si è per la prima volta abolito un tabù, che caratterizzava (negativamente) il sistema istituzionale italiano: quello della mancata partecipazione attiva del corpo elettorale alla scelta del governo. La storia politico-istituzionale italiana - quantomeno fino alla legge sull'elezione popolare dei sindaci - è stata segnata da un ridimensionamento del ruolo attivo del corpo elettorale: dapprima nella versione di "legislatore negativo" per il tramite del *referendum* abrogativo ex art.75 Cost., la cui legge d'attuazione è soltanto del 1970, e poi soprattutto nella versione di soggetto in grado di scegliere e decidere chi deve governare, sulla base del programma presentato agli elettori. Con l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti della provincia si è riusciti a raggiungere due importanti risultati: da un lato, si sono finalmente potuti rendere governabili gli enti locali, dall'altro si è potuto così iniziare a diffondere una nuova cultura politico-istituzionale. Quella cultura, che le democrazie contemporanee conoscono già da tempo e che è la cultura del buon governo, scelto dai cittadini e responsabile di fronte agli stessi. Un governo periodicamente soggetto al giudizio degli elettori, che possono agire su di esso per il tramite del voto, che può essere di premio o di sanzione, ovvero di rinnovo o di negazione della fiducia.

Allora, l'effetto che la legge n.81 del 1993 ha dispiegato nel sistema politico-istituzionale è stato quello di aver aperto la strada a forme di partecipazione attiva al circuito dell'indirizzo politico da parte del corpo elettorale. E il risultato ampiamente positivo del funzionamento del sistema messo in atto dalla legge - con l'elezione popolare del capo dell'esecutivo locale - ha rappresentato un modello al quale il legislatore (costituzionale) si è poi ispirato per la riforma "transitoria" dei governi regionali (l.cost. n.1 del 1999). Si è venuta a determinare - per far cenno al modello creato dalla legge sul sindaco e sul presidente della provincia nonché sul presidente della regione - una nuova forma di governo definibile "neoparlamentare", perché si innerva nel parlamentarismo evolvendolo, sulla base della partecipazione attiva del corpo elettorale insieme alla predisposizione di strumenti giuridici per la razionalizzazione. Quindi: elezione diretta di un vertice dell'esecutivo soggetto a sanzione dagli organi assembleari per il tramite della "sfiducia distruttiva", che determina la cessazione simultanea di esecutivo ed assemblea e il ritorno al voto per entrambi.

2. Che il meccanismo di forma di governo determinato dalla legge n.81 del 1993 abbia ben funzionato lo dimostrano i fatti: governi comunali e provinciali che durano per l'intero mandato di legislatura, che sono in grado di programmare e di realizzare una chiara e definita attività di indirizzo politico, e il cui risultato politico è poi sottoposto al giudizio critico dell'elettore. Che il meccanismo di forma di governo determinato dalla legge n.81 del 1993 abbia ben funzionato lo dimostrano altresì i numerosi studi ad esso dedicati, che confermano, anche sul piano della ricostruzione teorica, come questo sistema ha consentito che ci fosse governabilità, stabilità ed efficienza di governo negli enti locali. Ancora: che il meccanismo di forma di governo determinato dalla legge n.81 del 1993 abbia ben funzionato lo dimostrano alcune sentenze della Corte costituzionale, che hanno respinto delle richieste di incostituzionalità di parti della legge, relativamente al sistema elettorale previsto dalla stessa (ad es.: Corte cost. 429/95 e 107/96). Infine: la legge ed il sistema di governo in essa strutturato ebbe il giudizio favorevole del corpo elettorale, il quale respinse, nel 1995, un *referendum* abrogativo volto a cancellare alcune norme della legge, sempre con riferimento al sistema elettorale disciplinato nella stessa. Si trattò, per così dire, di un voto di ratifica popolare della legge n.81 del 1993 nella sua interezza.

C'è ancora da dire, che l'esigenza - oggi molto avvertita - di modificare la forma di governo nazionale nasce (anche) sotto l'impulso, vorrei dire il clima istituzionale, che si è venuto a determinare nel nostro Paese proprio a partire dalla legge sull'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia. E' pur vero che le proposte di modifica della forma di governo presentate in Parlamento - fatta eccezione per una, quella di iniziativa dei senatori Del Pennino e Compagna (AS n.1934) - non riproducono pedissequamente il modello neoparlamentare degli enti locali, ma è altrettanto vero che puntano (quasi) tutte ad un consistente rafforzamento della partecipazione popolare per il tramite del voto per il Parlamento, che diventa anche, e vorrei dire soprattutto, un voto per il Governo ed il suo *Premier*. Nel segno, quindi, di quella cultura istituzionale ormai diffusa ed assorbita nelle realtà locali, che è la cultura del buon governo, scelto dai

cittadini e responsabile di fronte agli stessi.

Dieci anni è il periodo giusto per fare un bilancio. La legge sull'elezione diretta degli esecutivi degli enti locali ha dato eccellenti risultati sul piano della governabilità, ma non solo: ha aperto altresì la strada ad una nuova concezione della democrazia italiana, fondata sulla responsabilità di chi governa e sul potere di premio o di sanzione elettorale da parte dei governati.

* Straordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Sassari - tefrosini@yahoo.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali