

## **Il nuovo ruolo delle assemblee elettive**

---

*di Luciano Vandelli*

Le assemblee elettive locali hanno una storia antica ed un radicamento profondo nel nostro sistema democratico. Esse costituiscono uno dei tasselli istituzionali di maggior rilievo per la rappresentanza della società.

Nel corso dell'ultimo decennio, gli organi di vertice del sistema di governo locale e, quantomeno a partire dal 1999, anche regionale, sono stati attraversati da una sostanziale opera riformatrice.

In particolare, gli assetti delle istituzioni pubbliche sono stati fortemente influenzati, in questi anni, dalla esigenza di superare la dispersione di responsabilità decisionali, tendendo ad identificare centri dotati di una nuova autorevolezza e di una legittimazione chiara e comprensibile.

Questo vale, anzitutto, per gli organi politici; per i quali si è sviluppato uno sforzo per passare da un sistema che lasciava le decisioni fondamentali ad assemblee elette secondo un sistema proporzionale pressoché puro (e, dunque, instabili e litigiose), finendo con il delegare completamente ai circuiti di partito la stessa scelta di governi e governanti, e la loro permanenza in carica, ad un sistema che tende a ricondurre agli elettori l'opzione di fondo su chi reggerà l'esecutivo, assicurandogli la stabilità necessaria alla realizzazione del suo programma.

Pur con diversa incisività e coerenza, dunque, a contrassegnare tutta la vicenda normativa delle riforme locali e regionali, in materia di organi di governo si sono posti principi e valori di responsabilizzazione e di distinzione dei ruoli, in particolare, tra assemblee ed esecutivi, tra sistema istituzionale e sistema dei partiti.

Il tema della crisi di rappresentatività e, in qualche misura, di identità delle assemblee elettive non nasce, tuttavia, nel nostro ordinamento, con la legislazione sull'elezione diretta del vertice

dell'esecutivo degli enti locali e, dopo la l. cost. 1/99, delle regioni, così come non sorge in epoca recente. Del resto, non si tratta di un fenomeno propriamente o esclusivamente italiano, se solo si considera che autorevoli studiosi stranieri hanno analizzato tale fenomeno, esprimendosi in termini di "insostenibile leggerezza delle assemblee" (DARENDHORF).

A ben vedere, si tratta di una problematica avvertita in numerosi e diversificati contesti. Per questo, si pone un serio problema di analisi di tale fenomeno. In proposito, è necessario distinguere, ciò che ha radici molto profonde e generali, da ciò che appartiene a ricadute peculiari del nostro sistema di governo.

Nei nostri sistemi di governo, il percorso che ha condotto alla crisi delle assemblee – come già anticipato – non trae origine dalla legislazione degli anni tra il '93 ed il '99 e, in particolare, non discende dall'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, né dalla previsione dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni.

Ma se un certo malessere delle assemblee locali ha origini non recenti, è inevitabile che, nel nuovo contesto istituzionale, questo fenomeno assuma forme e connotati diversi. Chi volesse assumersi il compito gravoso di ripercorrere i dibattiti che si svolgevano in sede assembleare prima del 1993, potrebbe agevolmente rilevare che le lamentele dei Consigli, relative ad un aggiramento da parte degli esecutivi – sotto vari profili – appartenevano anche a quelle discussioni comunali, pur se almeno formalmente, la legge assegnava la competenza generale all'assemblea. Quest'ultima si trovava, dunque, oberata dall'approvazione di migliaia di atti, ma con la profonda sensazione di non incidere effettivamente sulle scelte sostanziali dell'ente locale.

In realtà, se si contrappone alla situazione attuale, in cui il Consiglio sarebbe relegato in una collocazione del tutto marginale, una situazione precedente alla legge 142, nella quale il Consiglio avrebbe occupato il ruolo di gran lunga predominante, si ricostruisce l'evoluzione del sistema in termini che sembrano dimenticare elementi non marginali della prassi.

Il disagio, le frustrazioni, il senso di inutilità erano, in effetti, denunciati da tempo dai consiglieri, anche nel sistema prece-

dente; e da tempo, si andava rilevando come la conformazione del riparto delle competenze – con il riconoscimento alla Giunta della possibilità di adottare atti di competenza consiliare, sia su delega di questo, sia di propria iniziativa, in caso di urgenza – avesse consentito una diffusa e sostanziosa espropriazione del ruolo (tendenzialmente) proprio del Consiglio.

In sostanza, il sistema tradizionale, in vigore fino al 1990, non garantiva l'ambito di competenza riservato al Consiglio, potendo dunque la Giunta intervenire, nelle materie in via di principio ad esso demandate, mediante delega e, soprattutto, in via surrogatoria, secondo l'art. 140 del 1915, che consentiva discrezionalmente alla Giunta, ritenuti sussistenti presupposti di urgenza, di adottare (pressoché) qualunque atto, destinato a conservare la propria efficacia, anche in assenza di ratifica consiliare.

Nei fatti, in non pochi Comuni questo sistema ha consentito a lungo una piena marginalizzazione del Consiglio, che – nella sovrapposizione e commistione dei ruoli – si presentava come l'organo palesemente più debole.

È per queste ragioni, che ogni ottica rivolta al passato sarebbe deformante.

In altri termini, non sarebbe corretto, né utile sostenere che in passato esistesse un assetto esente da difetti, che è stato scompaginato bruscamente da una sferzata giunta dall'esterno, e che si tratti di ripristinare quel sistema. In realtà, erano già ben presenti disagi profondi e vi è stato un cambiamento, che – è il caso di rammentare – ha conseguito stabilità e governabilità, in maniera ormai radicata, nel nostro tessuto del governo locale, e quindi, oggi, anche in quello regionale.

Si tratta, sotto questo profilo, di trovare un nuovo equilibrio e di disegnare un nuovo ruolo per tutte le assemblee elettive. È possibile perseguire questo obiettivo non incidendo sul meccanismo fiducia-sfiducia, ma prestando semmai attenzione ai versanti di significativa trasformazione della dialettica Consiglio-Giunta, poiché in Italia, le assemblee hanno assunto un ruolo di riferimento nei confronti della società alquanto particolare, e cer-

tamente, da questo punto di vista, si è venuta a determinare una fase di rilevante crisi di rappresentatività.

Per queste considerazioni, il tema dell'assemblea, intesa come punto di riferimento della società, è da studiare approfonditamente; su tale argomento è possibile avanzare proposte di qualche interesse, che possono ragionevolmente trovare spazio anche e soprattutto nella disciplina statutaria tanto degli enti locali, quanto delle Regioni.

Quanto al tema della partecipazione, mi pare che troppo spesso si concentri l'analisi a strumenti connessi a situazioni giuridiche individuali – che, in realtà, trovano spesso una soddisfazione all'interno di singoli procedimenti, e molte volte con qualche risultato – mentre il grande problema che è rimasto insoluto, nel nostro sistema amministrativo ed istituzionale, è quello dell'accesso agli strumenti di carattere generale che, in definitiva, si sono limitati nella prassi al ricorso al mezzo, un po' grezzo nel cogliere le sfumature dei problemi ed in evidente crisi, del referendum.

In realtà, tra referendum e diritti di partecipazione del singolo cittadino colpito dal provvedimento amministrativo, esiste una gamma assai ampia di opzioni, che sarebbe opportuno sperimentare.

Un secondo versante da considerare, per dare nuovo impulso al fondamentale ruolo istituzionale svolto dalle assemblee, è quello della funzione di indirizzo.

Tutte le assemblee hanno guardato con un certo sconcerto allo spostamento massiccio di attività provvedimentale dagli organi di governo alla dirigenza, che ha riguardato certamente gli esecutivi, ma che, nei fatti, ha finito per riverberarsi anche sulle stesse assemblee.

Dunque, rimane da definire il punto chiave che – in sostanza – risultava già ambiguo nella legge 142/90, laddove si affermava che tutti gli organi di governo, in definitiva, erano organi di indirizzo, e successivamente, nel disciplinare puntualmente le funzioni del Consiglio comunale e provinciale, si diceva che esso costituiva l'organo di indirizzo. Così, l'indirizzo è variamente distribuito: appartiene, in altri termini, a tutti gli organi di go-

verno e deve trovare nuovi equilibri in una condivisione tra sindaco (o Presidente) e Consiglio. Che, significativamente, è composto, nel sistema del '93, sulla base di un sistema elettorale che tende fortemente ad una saldatura tra maggioranza dell'assemblea ed esecutivo. Del resto, i due organi sono strettamente e inscindibilmente legati dal principio "*simul stabunt simul cadent*".

E tema centrale è quello del controllo esercitato dalle assemblee sull'attuazione delle politiche delineate dalla Giunta. Sul punto, un'affermazione si è certamente consolidata nell'elaborazione di questi anni; ed è quella in base alla quale nessuna attività di produzione di regole giuridiche può essere scollegata dalla conoscenza del funzionamento di queste regole. Quindi, si tratta dell'affermarsi di un'idea di circuito, inevitabilmente connesso, tra produzione delle regole, funzione di programmazione, funzione di indirizzo, attuazione delle regole, monitoraggio e revisione delle regole stesse, a seconda della prova che queste ultime abbiano dato sul terreno nel quale sono state applicate.

Tuttavia, questo circuito è ben lontano dall'essere attuato, anche per esigenze di definizione degli strumenti necessari ad attivarlo, oltre che per esigenze culturali; certamente appare indispensabile affinare gli strumenti utili a perseguire questo scopo, tanto più per un'assemblea, come quella regionale, che sempre di più, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si trova ad operare in un ente che è destinato a produrre regole che, di fatto, non gestisce e la cui attuazione è demandata ad altri soggetti: in primo luogo, agli enti locali, così come alle autonomie funzionali.

In concreto, si tratta di consentire all'assemblea di essere, al contempo, il punto di partenza ed il terminale di un circuito o di un sistema "a rete", che arriva fino all'ultimo attuatore delle norme giuridiche, e che abbia, quindi, da questo un ritorno, tale da consentirle, anzitutto, di comprendere l'efficacia e l'utilità delle norme adottate.