



CRISTIANO MATTEI

**ANALISI COMPARATA
DELLA FORMA
DI GOVERNO LOCALE
IN ALCUNI STATI EUROPEI**





aracne



ISBN
979-12-218-0307-5

PRIMA EDIZIONE
ROMA 25 NOVEMBRE 2022

INDICE

- 7 **Capitolo I**
L'evoluzione della forma di governo locale in Italia
1.1. La forma di governo locale nei testi unici del 1915 e del 1934, 7 – 1.2. La forma di governo nella legge n. 142 del 1990 e le (mancate) disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale, 16 – 1.3. La forma di governo e il sistema elettorale locale nella legge n. 81 del 1993, 24 – 1.4. La forma di governo locale nelle riforme del 1999, 43 – 1.5. La forma di governo nel t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e nella legge costituzionale n. 3 del 2001, 44
- 49 **Capitolo II**
La forma di governo locale in Germania
2.1. Il potere (costituente e costituito), la dottrina e la giurisprudenza nell'architettura dogmatica–giuridica della *Selbstverwaltungsgarantie*, 49 – 2.2. Le differenti *Kommunalverfassungen* fino al 1990, 62 – 2.3. L'ordinamento locale dal 1990 ad oggi, 66
- 101 **Capitolo III**
La forma di governo locale in Spagna
3.1. I differenti presupposti sottesi all'istituto dell'autogoverno locale nel limitato riparto tra normazione (costituzionale, ordinaria e regionale) e indirizzo giurisprudenziale, 101 – 3.2. La forma di governo comunale, 109 –

6 *Indice*

3.3. La forma di governo locale nelle riforme del 1999 e 2003, 117 – 3.4. Il sistema elettorale locale in Spagna, 120

131 **Capitolo IV**

La forma di governo locale in Francia

4.1. La “*fictio iuris*” nella fattispecie sottesa alla “decentralizzazione”: il passaggio dai presupposti legali a quelli reali, 131 – 4.2. La forma di governo comunale, 139 – 4.3. Il sistema elettorale locale in Francia, 152 – 4.4. Affluenza alle urne, 155

159 **Capitolo V**

Analisi comparata dei diversi ordinamenti municipali

5.1. Premessa, 159 – 5.2. Gli organi consiliari, 160 – 5.3. Gli organi esecutivi, 161 – 5.4. La tendenza della forma di governo in Europa, 167

169 *Bibliografia*

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO LOCALE IN ITALIA

1.1. La forma di governo locale nei testi unici del 1915 e del 1934

La forma di governo locale in Italia è “*il risultato di una stratificazione di interventi legislativi successivi all’impianto originario degli inizi del ’900*” e volto a costituire l’“*evoluzione, in senso democratico, dei comportamenti politici e dei modelli ordinamentali che hanno accompagnato il passaggio degli enti locali da semplici enti autarchici a istituzioni politiche*” [stricto sensu], “*secondo un percorso affatto lineare*”⁽¹⁾.

Una visione dinamica dell’evoluzione della forma di governo locale deve tener conto, senza indugio alcuno, dell’insieme delle regole formali che *de jure* ne configurano l’architettura senza trascurare, fra l’altro, l’effetto dell’insieme delle circostanze e/o dei comportamenti di contesto che *de facto* incidono e stravolgono la conformità della

(1) A. FOSSATI, *La forma di governo locale*, in AA.Vv. (a cura di E. CODINI, M.E. DE BENEDETTO, A. FOSSATI), *Il nuovo ordinamento degli enti locali dopo le leggi 142/90 e 81/93*, Edizioni delle autonomie, Roma, 1993, p. 17 ss. Nella stessa direzione, soprattutto sotto la spinta delle riforme amministrative avviate negli anni Novanta, l’ente locale è segnato dalla “*fine del concetto stesso di «periferia»*” nonché dal “*passaggio... dall’autonomia promessa all’autonomia realizzata*”: sul punto, M. CAMMELLI, *Autonomie locali e riforme amministrative: due letture*, in *il Mulino*, n. 2, 2000, p. 314 ss. Sui caratteri del rapporto tra centro e periferia in quadro storico, cfr. L. VANDELLI, *L’unificazione italiana e il rapporto centro-periferia*, in *il Mulino*, n. 3, 2011, p. 415 ss.

legislazione formale contribuendo a configurare finanche nuovi rapporti di potere.

Tale approccio influenzerà tutta l'analisi del rapporto tra prescrizione normativa e implementazione della stessa.

In tal senso, l'“*emanazione del T.U. del 1915, sull'ordinamento dei Comuni... adeguava le istituzioni locali alle nuove forme assunte dalla partecipazione politica attraverso la progressiva estensione del suffragio, lo sviluppo e l'affermazione dei partiti di massa, in altri termini, il passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse*”⁽²⁾.

Analizzando l'evoluzione dei rapporti istituzionali nei governi locali, così come delineato dal T.U. della legge comunale (e provinciale) n. 148 del 1915, è emersa a tratti una ricostruzione del classico modello parlamentare che vede l'organo del potere deliberativo contrapporsi all'organo monocratico la cui tenuta è rimessa *sic et simpliciter*, al noto principio dell'“*aut simul stabunt aut simul cadent*”.

Procedendo con ordine, occorre osservare tuttavia che dal combinato disposto degli artt. 140, comma 1 e 2 e 141, comma 3 del T.U. *de quo*, derivava l'investitura indiretta dell'organo monocratico ad opera del Consiglio comunale rimettendo il mandato del primo al corpo elettorale in caso di insanabili conflitti tra i medesimi organi⁽³⁾.

In un quadro di irreversibile debolezza dei governi locali e dei dispositivi di responsabilità politica, è opportuno analizzare la figura dell'organo monocratico anche sotto il profilo dei rapporti con la propria compagine amministrativa.

Da questo punto di vista, il Sindaco risultava essere un “*primus inter pares*” che consolidava *mutatis mutandis*, l'accordo preventivo dei partiti, essendo privo di un potere decisionale forte. L'assenza di una investitura democratica e diretta, combinata parimenti alla rinuncia dell'atto di nomina e/o di revoca degli assessori, svuotava di fatto le prerogative dell'organo di direzione dell'esecutivo a totale vantaggio degli organi legittimati democraticamente.

(2) G. MOSCHELLA, *La forma di governo e la rappresentanza politica*, in AA.VV. (a cura di S. GAMBINO), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 279 ss.

(3) Nello specifico, l'elezione avveniva a scrutinio segreto e a maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati al comune fra l'altro, senza preventivo dibattito e per un mandato di durata quadriennale. Alla stessa stregua, l'eventuale destituzione era rimessa alla volontà dell'organo del potere deliberativo con la medesima maggioranza prevista per l'investitura.

In proposito, ai sensi dell'art. 130 del T.U. *de quo*, gli assessori sono eletti dal Consiglio a maggioranza assoluta dei voti e per un mandato di durata quadriennale.

Invero, stando alla lettera dell'art. 130, il legislatore si è limitato alla previsione del metodo di elezione nell'*an* e nel *quomodo* senza menzionare formalmente un meccanismo sanzionatorio predefinito dedito alla sua destituzione nell'*an*, nel *quando* e nel *quomodo*.

Al contempo, intese però affiancare all'assessore effettivo la figura dell'assessore supplente con evidenti ripercussioni *prima facie*, circa il principio della pari dignità dei componenti la Giunta, risultando finanche più estesa la capacità di agire dell'organo monocratico.

Nondimeno, in vista alle sopravvenute circostanze, la distinzione tra assessori effettivi e supplenti non si è mai estesa *ultra vires* essendo stata attenuata dall'azione delle organizzazioni politiche partitiche intente a stravolgere e a riscrivere *de facto*, sul piano istituzionale, i rapporti fra gli stessi in proporzione al proprio peso elettorale.

Nel raggiungimento di un obiettivo di tal fatta, queste ragioni indebolendone la posizione di autorità preposta al vertice dell'esecutivo limitavano paradossalmente la carica monocratica a ratificare decisioni all'unanimità in seno all'organo collegiale. In difetto di tale assunto, si sarebbero acuiti i delicati e contrapposti interessi fra le forze partitiche con conseguenze *ictu oculi* evidenti sul piano politico⁽⁴⁾.

Di tal guisa, occorre ora chiedersi quale sia stato, in sostanza, il ruolo assunto dall'organo assembleare con specifico accenno tanto alle proprie attribuzioni quanto ai limiti impliciti contenuti nelle disposizioni *de jure* senza trascurare fra l'altro, l'analisi concernente la portata della rappresentanza in ordine al suo grado di proporzionalità alla densità abitativa presente in una determinata area periferica *illo tempore*.

In linea di principio, la posizione istituzionale assunta dal Consiglio non era poi così centrale come potrebbe ritenersi, di primo acchito, dalla tipica forma di governo italiana a debole razionalizzazione parlamentare.

L'organo deliberativo doveva riunirsi due volte l'anno, in sessione ordinaria, fermi i casi che ne regolavano le riunioni in via straordinaria demandate alla volontà dell'organo monocratico o per deliberazione della Giunta o su esplicita richiesta di una terza parte dei consiglieri.

(4) In tal senso, cfr. A. FOSSATI, *op. cit.*, p. 19.

Allo stesso spettava, *ope legis*, in aggiunta alla potestà regolamentare in via esclusiva in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite all'amministrazione del tempo, finanche la potestà regolamentare generale-residuale in riferimento a qualunque fattispecie non espressamente riservata al Sindaco o alla Giunta (art. 126 del T.U.). In un quadro sinottico, la Giunta veniva a svolgere ad una prima analisi un ruolo marginale e subalterno.

Nondimeno, ai sensi dell'art. 136 del T.U. *de quo*, spettava alla Giunta, "sotto la sua responsabilità", la potestà regolamentare in via d'urgenza in ordine a qualsivoglia fattispecie riservata altrimenti al Consiglio.

Alla stregua di quanto accadrà per la decretazione d'urgenza a livello nazionale con l'avvento dello Stato repubblicano, anche siffatti atti si prestavano ad abuso non soltanto in richiamo alla carenza dei presupposti della qualifica di "urgenza"⁽⁵⁾, quanto soprattutto in misura all'assenza di un vero e proprio sindacato di legittimità⁽⁶⁾.

La descritta disciplina combinata all'istituto della delega accentuava la responsabilità politica dell'esecutivo di fronte all'organo rappresentativo delle istituzioni locali.

Quanto poi alla portata della rappresentanza, di regola, la dimensione dell'organo assembleare è direttamente proporzionale alla densità abitativa presente in un circoscritto territorio. Cosicché, le aree demograficamente più popolate in linea di massima dovrebbero presentare un più cospicuo numero di consiglieri e viceversa.

(5) La disposizione, per l'effetto, si limita a disporre modestamente che "l'urgenza sia tale da non permettere la convocazione [dell'organo assembleare]" senza qualifica alcuna dell'atto ivi indicato come ipotesi eccezionale subordinata al rispetto di condizioni precise e non derogatorie. Invero, si rinviene ivi un unico limite esplicito: quello dell'urgenza "dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consiliare". Siffatta formulazione rendeva ammissibile fra l'altro, la presentazione di atti d'urgenza fondati su presupposti nuovi e/o caratterizzati da contenuti sostanzialmente diversi. Peraltro, quantunque si riservasse all'organo assembleare un potere di ratifica dei provvedimenti a carattere d'urgenza, lo stesso non era vincolato ad una convalida integrale degli effetti sostanzialmente da questi prodotti, né l'efficacia assumeva forza provvisoria e/o nulla (salvo il caso di voto negativo). Pertanto, sul piano sostanziale, simili atti erano produttivi di effetti nell'immediato (salvo il caso menzionato) e soggetti soltanto alla mera ratifica formale compiuta dall'organo consiliare.

(6) Sul punto, cfr., L. VANDELLI, *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 9. In tema di decretazione d'urgenza in rapporto alle "fonti-fatto" e con esaustiva ricostruzione dell'orientamento giurisprudenziale, per una lucida analisi, cfr. M. PIAZZA, *Consuetudine e diritto costituzionale scritto. Dalla teoria generale all'ordinamento italiano*, Aracne, Roma, 2008, p. 266 ss.; ID., *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002, p. 209 ss.

Tabella 1.1. Numero di consiglieri eletti dai comuni.

Abitanti	Consiglieri	$\sqrt[3]{}$
> 230.000	80	61**
> 60.000	60	39**
> 30.000	40	31
> 10.000	30	22*
> 3.000	20	14**
< 3.000	15	14**

N.B. La $\sqrt[3]{}$ fa riferimento al valore minimo (inteso nella sua accezione fino al numero espresso nella prima colonna con l'aggiunta di una unità).

* arrotondamento per eccesso;

** arrotondamento per difetto;

FONTE: elaborazione propria su dati ufficiali estratti dal T.U. della legge comunale (e provinciale) n. 148 del 1915.

Nel complesso, l'ampiezza dell'organo rappresentativo delle istituzioni locali deve essere pari alla radice cubica della popolazione presente in un determinato territorio⁽⁷⁾.

Ai sensi dell'art. 118 del T.U. testè menzionato, il Consiglio comunale era composto da un numero di consiglieri da eleggere in rapporto alla densità della popolazione di ogni realtà locale.

Qui, all'occorrenza, si potrebbe applicare traslativamente la radice cubica della popolazione ivi indicata, i cui effetti mostrano *ictu oculi* un più circoscritto numero di membri in tutti i contesti analizzati (tab. 1.1).

Entro questi limiti perciò la rappresentanza non subirebbe effetti distorsivi.

A contrario, si è del resto disposto il legislatore, configurando un sistema di governo fondato sulla sproporzionata rappresentanza i cui

(7) In tema, *amplius*, ci sia consentito di rinviare al nostro *Sistemi elettorali, sistemi partitici e partecipazione popolare nelle forme di governo neo-parlamentare e semipresidenziale*, Aracne, Roma, 2021, p. 185 ss., ed ivi, tra l'altro, anche una serie di critiche, in chiave comparata, all'indice di distorsione data dalla differenza tra voti ottenuti e seggi aggiudicati con tentativo successivamente intrapreso di apportare correttivi.

tratti essenziali si individuano *a fortiori*, in un più elevato indice di frammentazione politico-partitica.

Su queste premesse, l'esperienza politico-istituzionale delle amministrazioni locali ha mostrato, fino agli anni Novanta dello scorso secolo, un sistema fondato sul "governo dei partiti".

Sullo sfondo, la presenza dominante dei partiti politici frammentava l'azione dell'esecutivo, ridimensionando ulteriormente il margine di manovra dell'organo monocratico come organo incaricato della direzione politica dell'ente locale.

Nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, l'adozione di un sistema elettorale proporzionale puro, peraltro, consentiva la rappresentanza finanche alle organizzazioni politiche partitiche di modeste dimensioni. Anche queste, pertanto, partecipavano alle negoziazioni che si costituivano dopo le elezioni per la determinazione dell'apparato decisionale⁽⁸⁾.

Il peso delle organizzazioni partitiche è inversamente proporzionale alla costituzione di un assetto istituzionale basato su criteri verticistici. In altri termini, al crescere del ruolo dei partiti, si riduce la posizione di potere dell'organo incaricato della direzione politica dell'ente locale. In queste condizioni, ne uscirebbe rafforzato il ruolo dell'organo rappresentativo (con tutte le limitazioni ivi menzionate).

Ci si chiede, a questo punto, quale ruolo abbia avuto la carica monocratica.

In relazione ai membri del proprio esecutivo, ci chiediamo, nello specifico, se il Sindaco possa essere considerato alla stregua di un "*primo sopra ineguali*", di "*un primo tra ineguali*" ovvero di "*un primo tra eguali*"⁽⁹⁾.

Si è già visto che, per quanto concerne la formazione della compagine governativa, i margini di manovra dell'organo incaricato della direzione politica dell'ente locale dipendevano dalla propria abilità di mediazione con i differenti *partners* che componevano la coalizione.

In presenza di esecutivi di coalizione, l'organo monocratico è posto dinanzi a due inconvenienti. Oltre a rapportarsi con il partito di cui è espressione, deve anche dirimere le divergenze con i partiti minori che formano

(8) Sul punto, cfr., L. VANDELLI, *Sindaci e miti*, cit. p. 7.

(9) Per l'uso di tale terminologia, impiantata su una lucida analisi, si veda G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 116 ss.

la coalizione. Pertanto, se da un lato, deve essere abile a ricondurre ad unità le fratture determinate dalle differenti correnti del proprio partito, dall'altro, deve mostrare ottime doti di mediazione con gli alleati minori.

La continua ricerca del compromesso tuttavia, ridimensionava il potere del Sindaco. A ben vedere, in riferimento anche alla disciplina dei rapporti esecutivo–legislativo, la posizione di potere dell'organo incaricato della direzione politica dell'ente locale era così cangiante che gli effetti estensivi/restrittivi erano rimessi, secondo una parte della dottrina, ai contesti in cui lo stesso si misurava ed operava.

Pertanto, in ragione delle dimensioni del comune mutavano i rapporti tra gli organi di governo che solo nei comuni di dimensione ristretta si atteggiavano secondo il modello legale–razionale *ope legis*⁽¹⁰⁾.

Di contro, nei comuni più grandi, veniva delineandosi “*un modello istituzionale incentrato sul ruolo assunto dagli assessori, secondo un sistema di “ministerializzazione”⁽¹¹⁾ che aveva ridotto la Giunta a locus di ratifica delle istanze decisionali dei responsabili dei vari settori amministrativi, ritagliando per il Sindaco un mero ruolo di coordinamento e di rappresentanza e relegando il Consiglio ad organismo di dibattito politico marginalizzato rispetto alle reali scelte politiche e di indirizzo*”⁽¹²⁾.

Esaminando meglio gli scenari sopraindicati, è lecito chiedersi quali elementi abbiano determinato un'influenza per il dispiegarsi delle differenti attribuzioni demandate alla carica monocratica.

L'indicatore centrale è ravvisabile, secondo la dottrina, nei differenti sistemi elettorali intrinseci ai comuni (fortemente maggioritario in quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti, proporzionale in quelli più grandi)⁽¹³⁾.

Così, per i primi, nell'intento di porre in essere delle misure orientate al raggiungimento di un più coerente ed efficiente esercizio del potere esecutivo, si è preferito introdurre un sistema di trasformazione dei

(10) Cfr. M.S. GIANNINI e P. BASSETTI, *I rapporti interorganici nelle amministrazioni a livello locale*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 79 ss. In questo contesto, il Sindaco si ritagliava un mero ruolo di autorità di vertice dell'esecutivo.

(11) Nello specifico, il termine “*ministerializzazione*” si riferisce alla tendenza dell'assessore di porsi come funzionario apicale degli uffici di sua competenza e tale orientamento si giustificava in virtù della posizione di delegato del partito di maggioranza assunta dallo stesso.

(12) V. G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e governo nell'ordinamento delle autonomie locali*, in AA.VV. (a cura di S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA), *Autonomie locali e riforme amministrative*, Maggioli, Rimini, 1998, p. 37.

(13) Ivi, p. 36 ss.; A. FOSSATI, *op. cit.*, p. 20 ss.

voti in seggi che favoriva la stabilità governativa temperando quello della rappresentanza⁽¹⁴⁾.

Di contro, nei comuni maggiori, il sistema proporzionale ha esaltato l'aspetto della rappresentanza in seno all'organo assembleare di tutti i raggruppamenti politici, anche di modeste dimensioni “*riprod(ucendo) in scala i vizi e i comportamenti dei “palazzi romani”*”⁽¹⁵⁾.

Era opinione diffusa (tanto in dottrina quanto in giurisprudenza) che la scelta del sistema proporzionale puro generava la frammentazione della rappresentanza e la contestuale instabilità. Tale assunto, peraltro non supportato da convincenti argomentazioni, consentirebbe di adattarsi *in fieri* tanto ai modelli nazionali quanto a quelli di matrice periferica⁽¹⁶⁾.

Nel contesto, oltre alla formula elettorale, l'influenza sul sistema partitico deve necessariamente tenere conto *lato sensu*, di molte variabili e di differenti parametri, tra i quali: la struttura delle circoscrizioni, la soglia di rappresentatività elettorale, la struttura della scheda elettorale e l'ampiezza complessiva del corpo elettorale, piuttosto che valutare il mero peso del metodo di trasformazione dei voti in seggi *ope legis*.

È indubbio poi che i sistemi elettorali e i sistemi partitici incidono sulla stabilità degli esecutivi di ogni singola democrazia. Tuttavia, la stabilità spesso si misura con la durata in carica dell'esecutivo tenendo conto anche dei dispositivi di “razionalizzazione parlamentare” e delle formule di coalizione adottate dalle organizzazioni politiche partitiche al fine di formare l'esecutivo. A ben vedere, l'indicatore della

(14) *Ibidem*.

(15) Ivi, p. 21.

(16) Invero, rimanendo nell'ambito dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi in linea di massima, risulta centrale, soprattutto per i sistemi proporzionali, fra l'altro, la dimensione dei collegi data dal numero dei seggi da assegnare in un circoscritto ambito territoriale e non, dalla dimensione geografica, o dal numero dei votanti della circoscrizione stessa. A ciò si aggiunga che la dimensione delle circoscrizioni risulta essere fondamentale sotto il profilo della riduzione della frammentazione partitica. È noto che la dimensione del collegio determina il grado di proporzionalità di un sistema elettorale. L'ampiezza di una circoscrizione infatti, è direttamente proporzionale al grado di proporzionalità di un sistema elettorale. Pertanto, alla maggiore ampiezza del collegio corrisponde un più elevato grado di proporzionalità tra voti espressi e seggi conseguiti. Al contrario, una ridotta dimensione della circoscrizione produce effetti de-proporzionalizzanti: in quest'ultimo senso, fra gli altri, cfr. R. TAAGEPERA e M.S. SHUGART, *Seats & Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven-London, 1989, p. 112 ss. Difatti, le organizzazioni politiche partitiche di più modesta dimensione potranno conquistare seggi con maggiore probabilità in collegi più grandi mentre troveranno maggiori difficoltà nelle circoscrizioni più piccole: in tal senso, cfr. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 170 ss.

durata non coglie correttamente il livello di stabilità di un esecutivo in un dato ordinamento. Infatti, la stabilità governativa non è data soltanto dalla sfera temporale di un esecutivo che rimane in carica ma si perfeziona tenendo conto della sfera dell'efficacia e dell'efficienza decisionale. Invero, stare al potere per un periodo di tempo prolungato può rappresentare una condizione necessaria per un'effettiva governabilità, ma non sufficiente. Difatti, “*nulla esclude che una maggioranza pluri- o mono-partitica sia «rissosa», al suo interno, con conseguente immobilità decisionale*”⁽¹⁷⁾. Perciò, alcuni autori giungono ad una definizione operativa che incorpora al suo interno una serie di istruzioni che indicano come si può misurare la governabilità. Per Pasquino infatti, la governabilità risulta dalla combinazione di due fattori: la “*durata in carica*” e l’“*efficacia decisionale*”⁽¹⁸⁾. Se si passa alla specificazione del concetto e all'analisi degli indicatori ritenuti fondamentali per la definizione di cui sopra è indubbio che soltanto l'indicatore della “*durata in carica*” può essere oggetto di misure quantitative giacché è velleitario misurare il *quantum* dell’“*efficacia decisionale*”. Siffatto indicatore, infatti, attiene alla sfera qualitativa.

Ora, sebbene qualunque meccanismo di trasformazione dei voti in seggi non assicuri un perfetto grado di proporzionalità⁽¹⁹⁾, è ovvio che i sistemi elettorali proiettivi presentano un livello di proporzionalità più alto rispetto a quelli maggioritari. Generalmente, i sistemi elettorali proporzionali tendono a non produrre maggioranze “costruite”, cioè create *ad hoc* dal meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. E, se il sistema proporzionale viene spesso criticato per non assicurare la governabilità, com'è noto, tale meccanismo non determina aprioristicamente governi multipartitici o instabili⁽²⁰⁾. Semmai, la rappresentanza proporzionale “fotografa” la frammentazione del sistema partitico

(17) M. PIAZZA, *La democrazia rappresentativa nella Costituzione italiana*, in AA.VV. (a cura di G.P. CALABRÒ e P.B. HELZEL), *Autorità e rappresentanza*, Edizioni Scientifiche Calabresi, Rende, 2011, p. 211 ss.

(18) G. PASQUINO, *Sistemi politici comparati*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 145 ss.

(19) Cfr. D.W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven Conn., 1967, pp. 67–129.

(20) Sul punto concordano D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 267 ss. e G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 74 ss.

ove presente⁽²¹⁾, assicurando l'equità della rappresentanza⁽²²⁾. Ad ogni modo, il governo locale si configurava, al pari di quello nazionale, prevalentemente come “*governo della frammentazione e governo nella frammentazione*”⁽²³⁾.

Dunque, i caratteri generali dell'impianto istituzionale e le dinamiche interne del sistema politico indicavano una realtà politica tutt'altro che solida. Si trattava, con tutta evidenza, di una realtà lacerata dal disordine e dall'indeterminatezza dell'organizzazione dei poteri, scevra di una struttura governativa forte e carente persino sotto il profilo delle decisioni e dell'imputazione delle relative responsabilità.

1.2. La forma di governo nella legge n. 142 del 1990 e le (mancate) disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale

Se, nel contesto pre-costituzionale, l'architettura istituzionale locale si incentrava sull'esigenza della tipica forma di governo a debole razionalizzazione parlamentare, nel II Dopoguerra, i costituenti non intesero inficiare — neanche di tralice — la logica complessiva sottesa ai rapporti viepiù complessi inerenti al sotto-sistema esecutivo/assembleare.

Si noti, fra l'altro, che i padri fondatori non riposero nella centralità della stabilità governativa l'evoluzione, in senso democratico, delle istituzioni nazionali e ciò si ripeteva tralaticciamente sulla configurazione dell'impianto istituzionale locale⁽²⁴⁾.

A contrario, nell'intento di porre in essere delle misure orientate al raggiungimento di un più coerente ed efficiente esercizio del potere esecutivo, il legislatore di riforma ha preferito introdurre istituti che favorivano la stabilità governativa introducendo altresì meccanismi di *checks and balances* tra i diversi organi al fine di riequilibrare i poteri.

(21) G. PASQUINO, *Corso di scienza politica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 112 ss.

(22) Del resto, ancorché minoritaria, una parte della dottrina insiste nell'affermare che, “*in una «democrazia aperta», la rappresentanza deve essere veritiera, affinché ad opinioni multiformi nel corpo elettorale corrisponda un Parlamento composto, transitivamente, da un numero di partiti che riproduca in modo fedele la realtà socio-politica*”: M. PIAZZA, *op. ult. cit.*, p. 200. L'Autore sottolinea, fra l'altro, che il “valore” della governabilità, soprattutto in Italia, “*non è stat(o) inserit(o) in Costituzione, a livello nazionale... rimane(ndo) del tutto recessiv(o) nei confronti della legittima istanza di rappresentatività che, in effetti, nelle società disomogenee è inversamente proporzionale [al] prim(o)*”.

(23) Così, B. DENTE, *Governare la frammentazione*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 269 ss.

(24) Sul punto, cfr., M. PIAZZA, *op. ult. cit.*, p. 200 ss.

Pertanto, il legislatore ha confermato il “parlamentarismo” questa volta, però, esplicitamente ispirato ai principi propri dell'autonomia statutaria dei comuni e scevra della potestà regolamentare generale-residuale riservata in passato all'organo deliberativo in riferimento a qualunque fattispecie non espressamente riservata al Sindaco o alla Giunta.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 4, comma 3 della legge n. 142 del 1990, i consigli comunali approvano lo statuto a maggioranza dei due terzi dei membri. In carenza, lo stesso è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri.

Sebbene le norme statutarie potevano inquadrare l'“*organizzazione dell'ente*”, fino a determinare nello specifico, “*le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici... le forme della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi*”, queste erano comunque vincolate al rispetto “*dei principi fissati dalla legge*” (art. 4, comma 2).

Pertanto, la conferma del legislatore (non derogatoria) circa l'assetto degli organi di governo di matrice periferica basato sul riconoscimento di un modello triadico tradizionale affievoliva la portata dell'autonomia statutaria relegando le istituzioni allo *status quo*⁽²⁵⁾.

In proposito, al di là dell'inquadramento generale dell'assetto istituzionale è necessario effettuare una panoramica delle specifiche disposizioni che regolano il complesso rapporto tra gli organi.

Ivi, l'elezione del Sindaco e della Giunta spetta al Consiglio (art. 34, comma 1) “*entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data in cui si è verificata la vacanza o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse*” (art. 34, comma 2) e si effettua con unica votazione, “*a scrutinio palese*”, e a “*maggioranza assoluta*” (art. 34, comma 4). Fra l'altro, la stessa deve avvenire “*sulla base di un documento programmatico... contenente la lista dei candidati alle cariche di sindaco... e di assessore, a seguito di un dibattito sulle dichiarazioni rese dal candidato alla carica di sindaco*” (art. 34, comma 3). Inoltre, “*le dimissioni del sindaco... o di oltre metà degli assessori comportano la decadenza della rispettiva giunta*” (art. 34, comma 8).

(25) In tal senso, cfr., G. MOSCHELLA, *La forma di governo regionale e locale nell'ordinamento italiano*, in AA.VV. (a cura di S. GAMBINO), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Maggioli, Rimini, 1992, p. 120.

Ciò posto, ai sensi dell'art. 37 comma 2, l'organo monocratico e la sua Giunta “cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva espressa per appello nominale con voto della maggioranza assoluta dei consiglieri”. Siffatta procedura, fra l'altro, “deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri e può essere proposta solo nei confronti dell'intera giunta; deve contenere la proposta di nuove linee politico-amministrative, di un nuovo sindaco... e di una nuova giunta” (art. 37 comma 3) e non può essere “messa in discussione” prima che siano decorsi “cinque giorni e non oltre dieci giorni dalla sua presentazione” (art. 37 comma 4). Per di più, l'approvazione della stessa “comporta la proclamazione del nuovo esecutivo proposto” (art. 37 comma 5).

Invero, se in passato si assisteva in maniera marcata ad un innaturale scollamento fra la figura preposta al vertice dell'esecutivo e la sua Giunta (enfaticizzata nella specie, dal ricorso ad una elezione separata e dal contestuale *quorum* differenziato) dai tratti peraltro ulteriormente disomogenei dovuti alla duplice e distinta figura di assessore, stando alla lettera delle disposizioni ivi richiamate, il legislatore di riforma ha previsto la *reductio ad unum* quantomeno del metodo di elezione.

A ben vedere, sebbene fra le prerogative dell'organo di direzione dell'esecutivo continuava a non trovare accoglimento l'atto di nomina e/o di revoca degli assessori, sul piano istituzionale, si assisteva ad un rafforzamento dell'organo collegiale e al contempo, sul piano formale, ben si uniformava nell'*an*, nel *quando* e nel *quomodo* tanto il metodo di elezione quanto il meccanismo sanzionatorio dedito alla loro destituzione.

Il legislatore di riforma, in controtendenza rispetto allo spirito del costituente italiano, si è giovato delle esperienze costituzionali europee, giungendo a configurare un modello organizzativo scevro di taluni meccanismi istituzionali ritenuti fallimentari o non idonei al contesto locale. In particolare, la scelta del legislatore si orienta ad introdurre degli strumenti che favoriscono la stabilità governativa, tentando di emulare istituti propri dell'ordinamento tedesco (come quello della mozione di sfiducia costruttiva disciplinata dall'art. 67, comma 1 del *Grundgesetz*) e di quello spagnolo (il cui meccanismo ne riproduce gli effetti ai sensi dell'art. 113 della Costituzione spagnola)⁽²⁶⁾.

(26) In tale ottica, si veda il contributo di T. GROPPI, *Sistemi elettorali e forma di Governo: il caso spagnolo*, in AA.Vv. (a cura di S. GAMBINO), *Forme di Governo e sistemi elettorali*, Cedam,

A quest'ultimo proposito, tuttavia, è utile ricordare — con riferimento soprattutto agli enunciati normativi di matrice tedesca — che la dottrina si divide tra chi ne critica gli effetti e chi ne decanta il successo.

Taluni, invero, affermano che l'istituto in esame “*non rappresenta un deterrente come quello che si rinviene nella convenzione inglese sulla crisi del partito di maggioranza, ma nelle due occasioni in cui è stato adoperato ha mostrato le sue potenzialità soprattutto in collegamento con la questione di fiducia*”⁽²⁷⁾. Altri, invece, hanno messo in discussione la non idoneità del congegno rispetto al fine preposto: così, in verità, il raggiungimento della stabilità governativa sarebbe dovuta allo straordinario risultato “*di un sostanziale bipartitismo... il cui funzionamento è notevolmente semplificato e facilitato dall'inesistenza di opposizioni anti-costituzionali (non solo per fenomeno spontaneo, ma anche per le pronunce della Corte Costituzionale...)*”⁽²⁸⁾.

Però, svincolandosi dalle argomentazioni esposte, alcuni studiosi hanno adottato una visione più positiva del meccanismo della sfiducia costruttiva, che dovrebbe essere giudicato tenendo presente che “*è molto più facile mettere assieme una maggioranza... che semplicemente rovescia un governo, che aggregare una maggioranza positiva che sia d'accordo anche sul nuovo cancelliere*”⁽²⁹⁾.

Sullo stesso piano, poi, altri autori hanno posto l'accento sull'eccezionale stabilità governativa dei governi tedeschi rispetto ai governi inglesi⁽³⁰⁾, riconducendola anche all'efficacia “deterrente” dell'istituto in oggetto, volto a scoraggiare “*gli avventurieri politici e istituzionali... che tentassero di aprire crisi al buio, vale a dire [ad impedire] che un cancelliere e il suo governo venissero fatti cadere senza che fossero in vista un nuovo*

Padova, 1995, p. 109 ss. che, fra l'altro, a riprova dello spirito di controtendenza dei padri fondatori italiani, rileva che “*riguardo allo specifico tema della forma di Governo, l'Italia rappresenta, per i costituenti spagnoli, insieme alla IV Repubblica francese, un modello da considerare a contrario*”.

(27) S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 113 ss.

(28) C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 291 ss. In tale ottica, si veda anche il contributo di W. SCHNUR, *Aspetti attuali del governo nella Repubblica federale tedesca*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1980, p. 386 ss.

(29) G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 121 ss. Affrontando la questione relativa al premierato inglese rispetto al sistema tedesco, l'Autore fa notare che “*la leadership tedesca ha fondamenti più deboli... ma tale debolezza è corretta dal voto di sfiducia costruttiva*”.

(30) G. PASQUINO, *Sistemi politici comparati*, cit., p. 98 ss.

cancelliere e un altro governo”⁽³¹⁾. In quest’ottica, l’utilizzo sporadico “*ne segnala il successo piuttosto che, come erroneamente si sostiene, l’irrelevanza*”.

Tuttavia, il meccanismo costituzionale va esaminato, più strettamente, in rapporto al suo rendimento. Come noto, anche quando lo strumento ha raggiunto il suo scopo, nel 1982, il nuovo Cancelliere decise lo stesso di sciogliere la Camera bassa, vanificando così gli effetti previsti dai costituenti⁽³²⁾.

D’altronde, si è osservato come, nella prassi, sia stata strumentalmente usata la questione di fiducia, nel chiaro intento di andare alle urne e neutralizzare in anticipo il voto di sfiducia costruttivo. Inoltre, come già sostenuto, la stabilità governativa deve essere intesa non soltanto sotto il profilo della “*continuità di persone*”, ma se ne deve cogliere il significato soprattutto sotto il profilo della “*continuità programmatica*”⁽³³⁾. Pertanto, l’analisi dell’istituto della mozione di sfiducia costruttiva richiederebbe di tener conto anche del grado di implementazione delle politiche pubbliche di ciascun esecutivo, per valutarne la tenuta della compagine governativa.

Alla stessa stregua, stando alla lettera dell’art. 113 della Costituzione spagnola, è previsto l’istituto della mozione di censura in senso “costruttivo” che riecheggia nell’*an* (seppur non nel *quomodo*) il meccanismo tipico dell’ordinamento tedesco⁽³⁴⁾.

La mozione di sfiducia costruttiva deve essere presentata da almeno 35 Deputati e votata a maggioranza assoluta dei membri del Congresso.

(31) G. PASQUINO e R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 122; G. PASQUINO, *Corso di scienza politica*, cit., p. 191 ss.

(32) In merito, *funditus*, ci sia consentito di rinviare al nostro *Sistemi elettorali, sistemi partitici e partecipazione popolare nelle forme di governo neo-parlamentare e semipresidenziale*, cit., p. 23 ss., ed ivi, fra l’altro, l’analisi dell’art. 67 GG. in combinato disposto con l’art. 68 della Carta fondamentale che disciplina la “questione di fiducia”.

(33) C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., p. 293.

(34) A tal riguardo, l’art. 67 del *Grundgesetz* recita: “*il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto eleggendo a maggioranza dei suoi membri un successore e chiedendo al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l’eletto. 2) Tra la mozione e l’elezione debbono trascorrere quarantotto ore*”. L’art. 113 della Costituzione spagnola dispone: “*il Congresso dei Deputati può impegnare la responsabilità politica del Governo mediante l’adozione a maggioranza assoluta di una mozione di censura. 2) La mozione di censura dovrà essere presentata almeno da un decimo dei Deputati e dovrà, includere la proposta di una candidatura alla Presidenza del Governo. 3) La mozione di censura potrà essere votata solo trascorsi cinque giorni dalla sua presentazione. Nei primi due giorni di questo termine potranno essere presentate mozioni alternative. 4) Se la mozione di censura non sarà approvata dal Congresso, i suoi firmatari non potranno presentarne un’altra durante la stessa sessione*”.