

ALESSANDRO LAURO*

Esecutivi locali e legittimazione democratica nel diritto comparato**

ABSTRACT (EN): The essay, starting from the Italian debates on the direct election of the mayor and its possible transposition on a national scale, compares a number of European constitutional systems to verify how the democratic legitimacy of municipal executives is shaped. This also calls for an examination of the inter-organic relations between mayor and council, as well as the relationship between the electoral moments affecting the former and the latter. This analysis provides an opportunity to discuss the Italian model, which stands out, in the comparative panorama, for making the council election an emanation of the monocratic one.

ABSTRACT (IT): Il contributo, partendo dai dibattiti italiani sull'elezione diretta del sindaco e la sua possibile trasposizione su scala nazionale, mette a confronto alcuni ordinamenti costituzionali europei per verificare in che modo è configurata la legittimazione democratica degli esecutivi comunali. Ciò impone di verificare anche i rapporti interorganici fra sindaco ed assemblea, nonché la relazione fra i momenti elettorali che riguardano l'uno e l'altra. L'analisi costituisce l'occasione per discutere del modello italiano, che si segnala, nel panorama comparato, per rendere l'elezione consiliare emanazione di quella monocratica.

SOMMARIO: 1. Il “sindaco d'Italia”: ipotesi di ricerca. – 2. I modelli da analizzare. – 2.1. Il modello francese ad elezione consiliare (formalmente) libera. – 2.2. Il modello a designazione consiliare vincolata in Spagna e Belgio. – 2.3. Il modello ad elezione diretta come alternativa negli *Executive Arrangements* inglesi. – 3. L'eccentricità del modello italiano. – 4. Elezioni locali, legittimazione degli esecutivi e pedagogia del (post-)voto.

1. Il “sindaco d'Italia”: ipotesi di ricerca

Sindaco d'Italia è un'etichetta assai suggestiva, coniata dal movimento di Mariotto Segni nel corso degli anni '90 per promuovere la trasposizione su scala nazionale del sistema di elezione diretta del sindaco, sistema “conquistato” con la legge 25 marzo 1993 n. 81¹. La formula ha

* Ricercatore senior di Diritto pubblico – Università Ca' Foscari di Venezia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sull'elezione diretta del sindaco v. almeno: A. AGOSTA, *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, in G. RICCAMBONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1992, p. 121 ss.; G. BALDINI, *Eleggere i sindaci, dieci anni dopo*, in *Il Mulino*, n. 4/2022, 658 ss.; A. BARBERA (a cura di), *Elezione diretta del sindaco del presidente della provincia del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, Maggioli Editore, Rimini, 1993; S. GAMBINO (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1991; V. ITALIA (a cura di), *Il Sindaco*, Giuffrè, Milano, 1997; S. PRISCO, *La forma di governo del comune e le odierne dinamiche politico-elettorali italiane*, in *Archivio di diritto costituzionale*, n. 3/1993, p. 119 ss.; M. SCUDIERO, *L'elezione diretta del sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1993; L. VANDELLI, *Sistemi elettorali e forma di governo negli enti locali*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 250 ss.

quasi il sapore di uno *slogan*: con forza immediata, si trasmette un'idea precisa ai destinatari della comunicazione (cioè gli elettori): perché non eleggiamo, come cittadini, un capo dell'amministrazione statale come abbiamo appreso a fare per i nostri Comuni? Grazie a questa immediatezza, l'espressione è divenuta un vero e proprio "tormentone" del dibattito politico italiano, variamente ripresa nel corso del tempo. Da ultimo, essa è tornata particolarmente in voga con la riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi e rigettata dal referendum del dicembre 2016². In concomitanza con l'esame della riforma costituzionale promossa dal Governo Meloni sul cd. "premierato", nuovamente i giornali rilanciano, in maniera spasmodica, lo *slogan* di Segni.

La ricerca che segue nasce da un interrogativo di carattere comparatistico. Oltralpe abbraccerebbero mai l'idea di un *maire de France*? E *quid* di un *alcalde de España* nel Paese iberico? E lo stesso si potrebbe domandare per vari altri Paesi europei.

La domanda di fondo è perché il sistema italiano di elezione del sindaco è considerato, nei dibattiti nostrani, un modello per la riforma costituzionale dello Stato. Per provare a dare una risposta, pare interessante ed opportuno verificare come sono eletti i sindaci, cioè i vertici degli esecutivi locali nei livelli di governo più prossimi ai cittadini, in alcuni ordinamenti europei, per comprendere quali siano le specificità (o *eccentricità*) italiane. Questa riflessione condurrà anche ad interrogarsi sulla piena compatibilità di questo modello, dato così per assodato da fungere come esempio su cui plasmare scelte future, con principi costituzionali fondamentali per il nostro ordinamento e, in generale, per qualunque ordinamento democratico.

2. I modelli da analizzare

Un sindaco non si elegge mai da solo: è del tutto consolidato nella tradizione delle democrazie europee che l'elezione sindacale sia connessa all'elezione dell'assemblea locale. Questa connessione si modula in maniera diversa ed è proprio attorno a questo collegamento che occorre approfondire la comparazione. Il tema di fondo è come si costruisce la legittimazione, che si vorrebbe democratica, dell'organo di vertice rispetto alla legittimazione elettorale delle assemblee. Al proposito, pare possibile osservare sostanzialmente tre tipologie.

Vi è un modello classico, adottato per lungo tempo anche in Italia, che può essere definito come "*ad elezione consiliare libera*" e presuppone che l'elezione sindacale sia compiuta dall'assemblea locale, in maniera giuridicamente libera quanto a candidati eleggibili.

Il secondo modello è invece "*ad elezione consiliare vincolata*". Si tratta di una configurazione istituzionale presente in Spagna ed in Belgio. Elemento essenziale è l'elezione del sindaco da parte del consiglio, ma solo fra un numero limitato di soggetti eleggibili

Il terzo modello, infine, organizza l'elezione diretta del sindaco, tuttavia disgiungendo la legittimazione sindacale da quella consiliare, pur mantenendo la contestualità temporale delle

² L'idea del "sindaco d'Italia", come è noto, non era racchiusa nel nuovo testo costituzionale, ma nel sistema elettorale collaterale della legge n. 52 del 2015, la quale prevedeva un doppio turno di liste con ballottaggio per assegnare il premio di maggioranza. Il sistema è stato prima amputato dalla sent. n. 35 del 2017, che ha dichiarato incostituzionale il doppio turno, e poi definitivamente superato dalla legge n. 165 del 2017.

due elezioni e la sovrapposizione temporale dei due mandati. Tale modello – che, per anticipare, si rivela comunque diverso da quello italiano – è sperimentato in particolare nel Regno Unito.

Conviene ora analizzare partitamente le tre tipologie, meglio inquadrandole nei contesti ordinamentali di riferimento.

2.1. Il modello francese ad elezione consiliare (formalmente) libera

La prima possibilità da analizzare concerne l'elezione consiliare libera del sindaco. Con ciò si intende che il consiglio municipale non incontra vincoli di carattere formale alla designazione del sindaco nel suo seno.

Si tratta del modello più antico, se ci fermiamo ai tempi moderni, di elezione sindacale, realizzato nella Terza Repubblica francese tramite la *loi municipale* del 5 aprile 1884³. Tale legge rivoluzionò l'organizzazione amministrativa francese, creando il nuovo ordinamento municipale dopo la fase fortemente accentratrice del Primo Impero. Il suo art. 76 disciplinava la procedura di elezione del sindaco da parte del consiglio⁴ e queste previsioni si sono tramandate quasi immutate sino al vigente ordinamento d'Oltralpe⁵, alla luce della loro forte connotazione democratica che, per la prima volta, radicava l'amministrazione nel voto delle comunità locali⁶. La legge francese recepisce, ma supera con maggiore afflato democratico, quanto previsto dalla legislazione del regno d'Italia, in particolare dall'Allegato A della legge per l'unificazione amministrativa del Regno (legge 20 marzo 1865, n. 2248): anche in questa si stabiliva che il consiglio municipale eleggesse a maggioranza assoluta la giunta fra i suoi membri (art. 91), ma il sindaco restava di nomina regia, sebbene scelto fra i consiglieri (art. 98)⁷.

Venendo all'odierno ordinamento francese e tenendo in considerazione il modello “standard” di elezione comunale⁸, dobbiamo constatare che il sindaco è ancora eletto dal

³ Formalmente: *Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale*. Il testo, pubblicato nel *Journal Officiel de la République Française* del 6 aprile 1884, è accessibile in internet tramite la banca dati Legifrance.fr.

⁴ Art. 76: «Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu».

⁵ Art. L 2122-7 del Code général des collectivités territoriales: «Le maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu».

⁶ L'elezione a suffragio universale (maschile) del consiglio comunale (art. 14) fa pendant con la *clause de compétence générale* (art. 61), che per la prima volta attribuisce alle deliberazioni delle assemblee locali il potere di prendere decisioni su *les affaires della commune*, nell'ambito delle competenze attribuite dalla legge. La natura dell'evoluzione va ovviamente misurata con riguardo al passato, in particolare all'organizzazione napoleonica che sottoponeva i territori e le comunità locali all'amministrazione dei funzionari statali (prefetti o sotto-prefetti). In generale v. O. GOHIN, J.G. SORBARA, *Institutions administratives*, LGDJ, Paris, 2022; M. VERPEAUX, L. JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Paris, 2023.

⁷ A sua volta, il consiglio municipale era eletto con suffragio censitario (art. 17).

⁸ Il modello standard riguarda i comuni con più di 1000 abitanti (art. L260 e ss.). Nel caso dei comuni più piccoli l'elezione avviene a scrutinio maggioritario, con un voto personale ai singoli candidati e possibilità di *panachage* allorché le candidature individuali siano raggruppate.

consiglio municipale al suo interno. Tale consiglio, però, si forma sulla base di uno scrutinio di lista, a doppio turno, che prevede l'attribuzione di un premio di maggioranza⁹.

Né le norme istituzionali del *Code général des collectivités territoriales* (CGCT), né quelle elettorali contenute nell'apposito *Code*, mettono in luce la reale dinamica contemporanea che organizza la competizione elettorale municipale. In effetti, la designazione formalmente libera da parte del consiglio municipale risente ormai da decenni dell'influenza del sistema politico-partitico. Tale influenza si manifesta con candidature informali alla carica di sindaco, realizzate tramite una regola qualificabile come "convenzionale" collegate ai capilista. Le *têtes de liste*, che pure sono fugacemente menzionate dal codice elettorale¹⁰, sono i candidati informali alla carica di sindaco, che potrà essere loro garantita se la lista sarà in grado di conquistare la maggioranza assoluta al primo turno o la maggioranza relativa al secondo e dunque il premio dei seggi consiliari. L'assenza di preferenze da parte degli elettori impedisce che possano esserci sovvertimenti dell'ordine di lista, eccetto il caso di fusioni di due o più liste fra primo e secondo turno¹¹.

Il modello è quindi caratterizzato da consequenzialità temporale e – si vorrebbe – da consequenzialità politica: le elezioni per il consiglio municipale dovrebbero già consegnare il nome del sindaco *in pectore*¹². Tuttavia, su questa consequenzialità politica si staglia l'ombra dello scrutinio segreto per l'elezione sindacale, previsto all'art. L 2122-7 del CGCT, che si pone come "pericoloso" diaframma fra le aspettative elettorali e l'effettiva investitura del vertice esecutivo.

In effetti è accaduto che candidati *tête de liste* si trovassero spodestati dalla carica a cui ambivano per una scelta sovrana dei consigli municipali¹³, poi qualificati come "golpisti" dai quotidiani¹⁴. E, si badi, la situazione si produce non già perché le opposizioni riescano a ribaltare il risultato consiliare – cosa praticamente impossibile, dato il premio di maggioranza – ma perché nel campo vincitore si sgretola l'accordo iniziale.

⁹ Il sistema elettorale (art. L262 del *Code électoral*) si basa su uno scrutinio proporzionale di lista con premio di maggioranza. La metà dei seggi in palio costituiscono il premio di maggioranza, che può essere assegnato al primo turno alla lista che superi la maggioranza assoluta dei suffragi o, in assenza, al secondo turno alla lista maggioritaria. Il secondo turno è aperto alle liste che abbiano ottenuto almeno il 10% dei suffragi espressi (art. L264) ed è ammessa la fusione di più liste, che consente l'accesso al secondo turno purché ogni lista coalizzata abbia ottenuto almeno il 5% dei voti. Questa percentuale rappresenta la soglia che consente di accedere al riparto dei seggi. L'attuale sistema elettorale si distanzia dal modello storico della *loi municipale*, che all'art. 11 prevedeva lo scrutinio di lista per tutto il comune, ferma la possibilità di suddividere il territorio comunale in sezioni in cui eleggere non meno di quattro consiglieri. Tale modello è ancora applicato nei comuni con meno di mille abitanti.

¹⁰ Nel Codice elettorale ci sono vari riferimenti ai candidati *tête-de-liste*, anche se essi non sono disciplinati specificamente per le elezioni municipali. L'unico riferimento generale è contenuto all'art. L52-5 ed attiene alla trasparenza finanziaria delle campagne elettorali, mentre con riguardo alle elezioni municipali, l'art. L265 impone che i candidati consiglieri rilascino una dichiarazione in cui indicano il capolista della lista cui partecipano.

¹¹ Cfr. l'art. L264 del *Code électoral*.

¹² B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Parigi, p. 288.

¹³ Il caso più recente è avvenuto nel comune di Vitry-sur-Seine, nell'Ile-de-France. Qui è stato eletto sindaco un consigliere della lista vincitrice, che non era però il capolista: cfr. « *Ça ne s'est pas passé comme ça devait* » : à Vitry-sur-Seine, le maire sortant détrôné par un de ses colistiers, in *Le Monde*, 4 luglio 2020.

¹⁴ F. DELPORTE, *Vitry-sur-Seine: le maire « putschiste » Pierre Bell-Lloch n'est plus suspendu par le PCF*, in *Le Parisien*, 31 marzo 2021.

A questa situazione, peraltro, non vi è possibilità di rimedio, poiché nell'ordinamento francese il sindaco è eletto per sei anni senza possibilità di essere sfiduciato, approssimandosi così ad una sorta di forma direttoriale di governo¹⁵.

Per fare una sintesi, possiamo affermare che il sistema francese funziona a “capolista informale”, ma l'elezione consiliare non è una mera formalità: può diventarla se vi sono accordi di lista solidi, ma il passaggio assembleare può, in tutta legittimità¹⁶, riservare delle sorprese. Dal punto di vista della legittimazione popolare, se il sindaco resta comunque espressione della lista vincitrice, è difficile contestarne la “legittimità democratica”, poiché il voto degli elettori è strettamente inquadrato in una competizione fra liste e non fra persone.

2.2. Il modello a designazione consiliare vincolata in Spagna e Belgio

Il secondo modello di cui occuparsi può essere definito *a designazione consiliare vincolata*. Ciò significa che l'identificazione del sindaco passa attraverso una decisione del consiglio municipale, il quale, tuttavia, si trova ristretto dalla legge nella sua facoltà di scelta. Tale modello è rinvenibile in Spagna ed in Belgio (sia in Vallonia che nelle Fiandre), sebbene con alcune variazioni.

In Spagna le elezioni municipali sono regolate dal Titolo III della *Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General*, fatta eccezione per il caso dei municipi sottoposti all'arcaico regime del *concejo abierto*¹⁷. Per espresso rinvio della legge, l'elezione dei consiglieri municipali segue il sistema elettorale nazionale, con l'applicazione del metodo d'Hondt (art. 163.1, richiamato all'art. 179) a liste chiuse. Per i comuni più piccoli (fino a 250 abitanti) è previsto un metodo alternativo a liste aperte che consente il voto di preferenza con *panachage*¹⁸.

Formatesi le *corporaciones municipales*, esse procedono all'elezione dell'*alcalde* (art. 196). Sono eleggibili a tale carica solo i consiglieri che siano stati capilista nel corso della competizione elettorale. Se non è ottenuta la maggioranza assoluta all'interno del consiglio, è proclamato eletto il primo candidato della lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti popolari. La designazione consiliare vincolata è temperata dalle previsioni concernenti la mozione di censura costruttiva al sindaco, che consentono invero l'elezione di un nuovo vertice fra tutti i consiglieri e non solo più fra i capilista (art. 197).

¹⁵ La dissoluzione del consiglio municipale può essere pronunciata solo con decreto motivato approvato in Consiglio dei ministri (art. L2121-6 CGCT), il che la rende un'eventualità grave, non specialmente connessa alla rottura di maggioranze politiche, ma piuttosto a situazioni di illegalità o di grave disfunzionalità degli organi.

¹⁶ Lo ha affermato anche il *Conseil d'État*, 28 dicembre 2001, n. 237214: «*aucune disposition législative ou réglementaire n'impose au candidat placé en tête de liste de se présenter comme candidat à l'élection du maire et que les motifs d'une renonciation à cette candidature échappent au contrôle du juge administratif*».

¹⁷ Il regime di “*concejo abierto*” (consiglio aperto) è previsto in linea generale dalla *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, con rinvio alle legislazioni autonome. Tale regime si basa sull'elezione diretta del sindaco da parte dell'*assemblea de los vecinos*, cioè l'assemblea di tutti i residenti, che costituisce anche l'organo deliberativo del comune. L'assemblea ha la possibilità, tramite sfiducia costruttiva, di sostituire l'*alcalde*. Si tratta, all'evidenza, di un sistema antico, mantenuto pensando a comunità di taglia ristretta.

¹⁸ L'art. 184 consente all'elettore di esprimere due preferenze, anche disgiunte, all'interno di liste composte da massimo tre candidati.

Queste disposizioni si rivelando di particolare interesse poiché, nella loro formulazione riformata dalla *Ley Orgánica 2/2011*, contengono alcune norme contro il *transfughismo consiliare*¹⁹, che sono giunte pure all'attenzione del Tribunale Costituzionale.

Con una formula che riecheggia la famosa “clausola antiribaltone” prevista del progetto italiano di revisione costituzionale respinto dal referendum popolare nel giugno 2006²⁰, la legge organica prevede che, in caso di mozione sottoscritta anche da consiglieri appartenenti (o già appartenenti) al gruppo politico del sindaco, il *quorum* della maggioranza assoluta si elevi di tanti voti quanti sono i consiglieri “transfughi”²¹. Tale meccanismo operava nello stesso modo anche quando vi fossero fra i sottoscrittori consiglieri che avessero cessato di appartenere, per qualunque ragione, ai gruppi politici in cui erano originariamente iscritti, a prescindere che supportassero o meno il sindaco contro cui si muoveva la mozione. Proprio su quest'ultima previsione (art. 197, comma 1, lett. a, par. terzo) si è espresso il *Tribunal Constitucional*²², che ne ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione dell'art. 23, comma secondo, della Costituzione²³.

¹⁹ Al n. VII del Preambolo della *Ley organica* si legge: «Probablemente con esta reforma no se podrá evitar que sigan existiendo «tránsfugas», pero sí que con su actuación modifiquen la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Todos los partidos han sufrido la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. De ahí que fuera una necesidad imperiosa encontrar una fórmula para que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, esto no volviera a producirse. Se trata, en definitiva, de una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal». Sul punto si v. A.H. CATALÀ I BAS, *Transfugismo y régimen jurídico de los concejales no adscritos. ¿Puede, y debe, el Derecho sancionar la deslealtad política?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2014, p. 43 ss.; M.J. ALONSO MAS, *El discutible régimen jurídico de los concejales no adscritos*, in *Revista de Administración Pública*, 2005, p. 95 ss.; ID., *Los miembros no adscritos de las entidades locales ante la formulación de la moción de censura: una discutible aplicación del principio de proporcionalidad*, in *Revista de Administración Pública*, 2018, p. 149 ss.

²⁰ Nel testo costituzionale respinto dal referendum del 2006, si stabiliva non già che i voti dati dai transfughi di opposizione non fossero contabilizzati, ma che in caso di “tradimento” con il rigetto della mozione di sfiducia con questi voti si procedesse allo scioglimento della Camera dei deputati. cfr. l'art. 32 del progetto, che modificava l'art. 94 della Costituzione.

²¹ Bisogna mettere in evidenza che si è sollevato una questione di costituzionalità dal *Tribunal Superior de Justicia de Cantabria* che dovrebbe giungere al Tribunale Costituzionale. La questione è interessante nella misura in cui mostra come, in caso di consigli municipali ristretti, il sindaco sia sostanzialmente inamovibile: nel comune di Arredondo la *corporación municipal* è costituita da sette consiglieri, fra cui il sindaco, supportato da tre altri consiglieri. Un tentativo di mozione di censura costruttiva è fallito perché la maggioranza assoluta di quattro è impossibile da raggiungere, posto che anche se tutti i tre consiglieri di maggioranza votassero con la minoranza i loro voti sarebbero annullati. La notizia, del 25 luglio 2023, si ritrova al seguente indirizzo: <https://cadenaser.com/cantabria/2023/07/25/el-tsjc-plantea-una-cuestion-de-inconstitucionalidad-sobre-la-fallida-mocion-de-censura-de-arredondo-ser-ason/>.

²² Sentencia 151/2017, del 21 dicembre 2017. A commento v. A. ARROYO GIL, *La moción de censura al alcalde a la luz de la jurisprudencia constitucional (Comentario a la STC 151/2017, de 21 de diciembre)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2019, p. 329 ss.; L. DE LA TORRE MARTÍNEZ, *De nuevo sobre los concejales no adscritos (a propósito de la sentencia del tribunal constitucional 151/2017, de 21 de diciembre)*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2018, p.110 ss.

²³ «1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

La sentenza, emessa a fine 2017, si segnala per la presenza di ben cinque *votos particulares*. Due di questi sono sostanzialmente opinioni concorrenti, che contestano la scelta del Tribunale di rinviare nel tempo l'applicazione della decisione di incostituzionalità. Gli altri tre voti sono invece dissenzienti nel merito e contestano l'interpretazione fatta propria dalla maggioranza del collegio.

Gli argomenti dell'una e dell'altra parte rimandano ad un dibattito mai sopito e particolarmente noto in Italia: dove sta il punto di equilibrio fra libertà della rappresentanza politica e rispetto della volontà popolare?

La sentenza non esclude in linea di principio limiti al transfughismo²⁴: l'equilibrio di cui sopra può anche essere ricercato tramite limitazioni alla libertà dei rappresentanti politici (a qualunque livello di governo essi attuino), purché tale limitazione risulti proporzionata rispetto allo scopo e sorretta da una giustificazione costituzionalmente apprezzabile²⁵. La norma censurata non rispetta queste condizioni, poiché detta una sanzione di "irrelevanza" a carico dei consiglieri transfughi senza che vi sia un vero discernimento delle ragioni del mutamento di appartenenza politica, appartenenza che – peraltro – può non aver mai lambito lo schieramento comunale di maggioranza.

Quello che manca nella norma, sembra dire la sentenza, è la verifica dell'intrinseca coerenza fra mandato popolare e condotta del rappresentante, coerenza che è data per assente nel caso dei consiglieri di maggioranza che votino contro il proprio sindaco (cioè il proprio capolista originario).

Si tratta di spunti interessanti, che svilupperemo meglio *infra*, tirando le fila del discorso.

Per sintetizzare, possiamo dire che il modello spagnolo tratteggia un sistema a designazione consiliare vincolata in prima battuta, con possibilità per il consiglio di operare una nuova elezione sindacale, disgiunta dall'esito elettorale originario, purché ciò non comporti il venire meno del "patto" esistente fra singolo consigliere ed elettori. Per specificare ulteriormente, potremmo affermare che quello che può venire meno è il *patto di maggioranza* fra i gruppi politici e non il *patto di investitura* fra eletti ed elettori.

Questo riferimento al patto ci è utile, poiché attorno a quest'idea (che si traduce in vero istituto giuridico) si costruisce la disciplina elettorale dei borgomastri nel Belgio vallone.

In premessa, sono necessarie due precisazioni sul modello belga: la prima è che la competenza legislativa a disciplinare le elezioni locali è devoluta alle Regioni dal 2001²⁶. La seconda è che la forma di governo comunale – di antica tradizione – vede il borgomastro associato ad un collegio di *échevins* ("scabini", che oggi possiamo tradurre come assessori), ciascuno dei quali è eletto direttamente dal consiglio, mentre il borgomastro in origine era

²⁴ Al proposito viene citata la STC n. 9/2012 del 18 gennaio, con la quale venne respinta la questione di costituzionalità sollevata riguardo all'art. art. 73.3 della *Ley 7/1985*, che stabilisce che i consiglieri non iscritti ad alcun gruppo (a causa di abbandono o espulsione) non possono godere di diritti superiori a quelli che avrebbero avuto permanendo nel gruppo di origine. L'articolo rinvia ai regolamenti comunali la possibilità di limitare così alcuni diritti dei consiglieri transfughi. L'effetto è che tali consiglieri non possono essere nominati assessori o vicesindaci. In quell'occasione, il Tribunale ritenne che la misura era proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

²⁵ STC n. 151/2017, punto 7: sono ritenuti soddisfatti i criteri di idoneità e necessità della restrizione dei diritti politici dei consiglieri, ma non la proporzionalità della stessa.

²⁶ Cfr. art. 6, n. VIII, loi spéciale 1980 (modificata nel 2001 in relazione all'ordinamento degli enti locali).

nominato dal re o dal suo rappresentante su eventuale presentazione dei consiglieri²⁷. Tale precisazione è volta a sottolineare che il governo comunale è a forte impronta collegiale e non esiste una delega di funzioni del borgomastro agli assessori, i quali godono di una loro legittimazione consiliare diretta²⁸, diversamente da quanto avviene in Spagna²⁹.

In Vallonia, l'elezione del borgomastro è disciplinata dal *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*. A partire dal 2006, il legislatore regionale ha tentato di trasformare la designazione del borgomastro in un'elezione semi-diretta che, a seguito delle scelte del corpo elettorale, il consiglio comunale avrebbe dovuto semplicemente ratificare³⁰. La situazione, tuttavia, è un po' più complessa.

In primo luogo, la legge vallona identifica d'ufficio i gruppi politici interni al consiglio, ovvero le aggregazioni di consiglieri eletti sulla medesima lista, della quale il gruppo deve portare il nome.

Costituito il consiglio, i gruppi politici sono tenuti a presentare i "patti di maggioranza", nei quali sono indicati i gruppi partecipanti, il candidato borgomastro ed i candidati assessori. Tali patti devono contenere le sottoscrizioni degli eventuali eletti nel collegio comunale (cioè l'esecutivo, formato da borgomastro e assessori), nonché di almeno la metà dei membri di ciascun gruppo politico parte all'accordo. Entro tre mesi dalla convalida delle elezioni, un patto deve essere approvato a maggioranza assoluta dei presenti in apposita seduta del consiglio comunale. In assenza di questa approvazione, il comune è commissariato (art. L1123-1).

In base alla legge, con l'approvazione del patto, il titolo di borgomastro spetta al consigliere, di nazionalità belga³¹, che appartenga al gruppo maggioritario all'interno del patto e che, nel gruppo, abbia conseguito il maggior numero di preferenze (art. L1123-4).

Il borgomastro non è però irremovibile: contro di lui può essere approvata tanto una mozione di sfiducia individuale – che non dà origine alla rottura del patto di maggioranza – quanto una mozione di censura collettiva, la cui approvazione comporta la decadenza del collegio comunale e la rottura del patto. Nell'uno e nell'altro caso, il borgomastro può essere sostituito, addirittura da soggetti eleggibili, ma non eletti al consiglio³², con un voto da parte

²⁷ In prospettiva storica e in generale sui dibattiti belgi v. N. LAGASSE, *L'élection directe des bourgmestres*, in AA.VV. *Les élections dans tous leurs états - bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 387 ss.; J.B. PILET, C. DEVOS, H. REYNAERT, K. STEYVERS, *Sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 1816-1817, 2003.

²⁸ Prova ne è che la mozione di sfiducia può essere individuale e collettiva; se è individuale nei confronti del borgomastro gli assessori restano comunque in carica.

²⁹ Cfr. l'art. 23 della *Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, con riguardo alla *junta de gobierno local*.

³⁰ Cfr. *Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique par Mme B. Defalque, MM. Ch. Brotcorne et G. Milcamps*, Doc. parl., Parlement wallon, 2004-2005, n° 204/64, p. 5: «le présent décret souhaite renforcer le rôle de l'électeur et mettre en place un mécanisme simple, transparent et automatique ; – le bourgmestre sera le candidat qui, sans prendre en compte l'effet dévolutif de la case de tête, totalise le plus de voix de préférence, sur la liste la plus importante parmi celles qui composent la majorité communale. Le conseil communal se limite donc à prendre acte du résultat issu des élections et de l'acceptation de la fonction par le candidat». Il rapporto è citato parzialmente nell'*arrêt n° 19/2024 du 8 février 2024* della Corte costituzionale belga.

³¹ La specificazione si rende necessaria nella misura in cui alle elezioni locali possono partecipare anche i cittadini europei aventi altra nazionalità.

³² L'art. L4142-1 stabilisce che sia comunque necessario dichiarare l'affiliazione politica ad un gruppo, ancorché da esterno.

dell'assemblea medesima. È da segnalare che la legge vallona prevede anche forme sanzionatorie in caso di abbandono o esclusione del gruppo originario da parte del consigliere³³ e, per verificare le condizioni della mozione di sfiducia costruttiva e di un nuovo patto di maggioranza, “cristallizza” la situazione al momento elettorale³⁴. Su quest'ultima norma è stata interpellata di recente la Corte costituzionale belga, alla quale è stata posta una questione pregiudiziale concernente la violazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione (art. 10 e 11). Il Consiglio di Stato, giudice *a quo*, domandava infatti se la parificazione del consigliere fuoriuscito dal gruppo d'origine ai suoi ex compagni ai fini della mozione di sfiducia non costituisse un trattamento forzatamente egualitario di situazioni differenti.

La Corte non avalla l'ipotesi del rimettente, ritenendo che gli scopi perseguiti dal legislatore locale rendano la disposizione compatibile con il principio di uguaglianza e la limitazione del transfughismo è uno di questi³⁵. La Corte sottolinea che, a fronte della segretezza del voto, non è possibile discernere se una persona è stata beneficiata dall'appartenenza ad una lista o viceversa, sebbene non escluda che a livello locale l'elemento personalistico possa avere un forte impatto.

In conclusione, il modello vallone presenta una sorta di “parlamentarismo locale razionalizzato”, che si differenzia dal sistema fiammingo (applicato anche nella regione di Bruxelles), il quale invece segue una tradizione di tipo parlamentaristico più classico che richiede la nomina da parte del re o di un suo delegato (il governatore provinciale o il ministro-presidente)³⁶. Tale nomina presuppone comunque che il borgomastro designato sia sostenuto da una triplice maggioranza: quella dei candidati nella lista di appartenenza, quella degli eletti nella stessa lista³⁷ e, *last but not least*, la maggioranza dei consiglieri, ferma restando l'elezione degli assessori da parte dell'assise comunale³⁸. Nelle Fiandre si adotta quindi un sistema a “capilista informali”, simile a quello francese, pur in assenza di un'elezione consigliere diretta. Un sistema che comunque non garantisce sempre e comunque l'arrivo del capolista originario allo scranno del borgomastro, come ben dimostra la giurisprudenza del Consiglio di Stato belga al proposito³⁹.

³³ L'art. L1123-1, § 1 stabilisce la perdita di ogni “mandato derivato” che il consigliere abbia tratto dal suo ruolo.

³⁴ Tale disciplina è contenuta all'art. L1123-14, il quale stabilisce che la mozione di censura collettiva «*n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative*». In questa frazione non possono dunque essere considerati i transfughi.

³⁵ Arrêt n° 19/2024 du 8 février 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.const-court.be/public/f/2024/2024-019f.pdf>

³⁶ L'atto normativo di riferimento è il Decreto del Governo Fiammingo del 22 dicembre 2017 sull'amministrazione locale.

³⁷ Le firme dei componenti di questa maggioranza devono sussistere nell'atto di presentazione. (art. 58 del Decreto succitato).

³⁸ Come interpretato dal Consiglio di Stato belga, la maggioranza dei consiglieri è necessaria per garantire la buona amministrazione: cfr. la decisione n. 113551 del 12 dicembre 2002 91974 del 5 gennaio 2001.

³⁹ Cfr. decisione n. 91.974 del 5 gennaio 2001; n. 113.551 del 12 dicembre 2002; n. 178.825 del 22 gennaio 2008; n. 245.053 del 2 luglio 2019; n. 250.109 del 15 marzo 2021.

2.3. Il modello ad elezione diretta come alternativa negli *Executive Arrangements* inglesi

Veniamo ora al terzo modello da analizzare: l'elezione popolare diretta del sindaco. Sul piano comparatistico, la più significativa esperienza da considerare è quella inglese⁴⁰, disciplinata in via generale dal *Local Government Act* (LGA) del 2000, ma anticipata dai meccanismi istituzionali pensati per l'elezione del sindaco metropolitano di Londra con il *Greater London Authority Act* del 1999⁴¹.

Promossa dal manifesto del partito laburista del 1997, l'elezione diretta del sindaco è uno dei tre modelli che il LGA offre alle comunità locali, le quali possono liberamente determinarsi tramite referendum. Tale elezione diretta ("*elected mayor and cabinet*") convive con un sistema di natura più classicamente parlamentare ("*leader and cabinet model*") e con il più tradizionale modello a comitati ("*committee system*").

Dal 2022⁴², con l'abbandono del *supplementary vote*, l'elezione diretta del sindaco si fonda su un turno unico del tipo *first-past-the-post*.

Dal punto di vista del rapporto inter-organico, il modello pare ispirato al regime presidenziale statunitense: l'elezione del sindaco e l'elezione dell'assemblea sono contestuali, ma fra loro slegate; fra i due organi non esiste un rapporto fiduciario. L'unica connessione, nel "ciclo di vita" istituzionale, è data dalla sovrapposizione dei mandati, sicché ove venisse a mancare l'organo esecutivo, per qualunque ragione, si procede ad un nuovo turno elettorale volto a coprire il residuo temporale del mandato originario⁴³. Ciò consente di mantenere allineata l'elezione monocratica a quella assembleare.

L'ordinamento territoriale inglese è connotato da un'ampia libertà delle comunità locali di scegliere la struttura istituzionale ritenuta più consona⁴⁴. L'elezione diretta è dunque una delle opzioni e, a dire il vero, non la più celebrata, tant'è che nella maggioranza dei casi i referendum locali per transitare all'elezione diretta del sindaco hanno dato esito negativo⁴⁵. In taluni altri, i referendum hanno segnato un ripensamento delle collettività che, dopo aver abbracciato l'elezione diretta, hanno ripristinato il tradizionale sistema a comitati⁴⁶.

⁴⁰ È opportuno sottolineare, infatti, che ci si occupa specificamente del sistema valido per l'Inghilterra ed il Galles, poiché i governi locali in Scozia ed Irlanda del Nord sono retti da legislazioni territoriali sulla base della *devolution*. Per un'evoluzione storica v. A. TORRE, *Il "territorial government" in Gran Bretagna*, Bari, Cacucci, 1991. In argomento v. altresì P. MARTINO, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014, p. 303 ss.

⁴¹ Su questo modello v. S. LEACH, D.F. NORRIS, *Elected Mayors in England: A Contribution to the Debate*, in *Public Policy and Administration*, 2002, pp. 21 ss.; G. STOKER, H. WOLMAN, *Drawing Lessons from US Experience: An Elected Mayor for British Local Government*, in *Public Administration*, 1992, pp. 241 ss.

⁴² La riforma è stata introdotta con l'*Elections Act 2022*.

⁴³ *The Local Authorities (Elected Mayors) (Elections, Terms of Office and Casual Vacancies) (England) Regulations 2001*.

⁴⁴ Di recente è stata rilanciata l'idea della libertà di ciascuna comunità locale: cfr. S. JENKINS, *England's metro mayors make a farce of local democracy. They must be scrapped*, in *The Guardian*, 6 maggio 2024. L'autore fu il presidente della *Commission for Local Democracy* nel 1995, che per prima propose l'introduzione dei sindaci eletti direttamente.

⁴⁵ Cfr. l'appendice n. 3 in M. SANDFORD, *Directly-elected Mayors*, Londra, House of Commons, 7 maggio 2024. Su 64 referendum tenuti dal 2001, solo 22 hanno dato esito favorevole al *mayoral system*.

⁴⁶ Il caso più recente è quello della città di Bristol che nel 2022, a seguito di referendum, ha abbandonato il modello ad elezione diretta per tornare al classico *committee system*.

L'elezione diretta è peraltro presente in altri ordinamenti caratterizzati da un'ampia libertà organizzativa delle comunità locali. È il caso della Germania, dove la disciplina istituzionale ed elettorale degli enti locali è rimessa ai *Länder*. Va comunque segnalato che, laddove adottata, l'elezione diretta del sindaco resta distinta e slegata dall'elezione consiliare, senza creare interrelazioni fra le due⁴⁷.

3. L'eccentricità del modello italiano

Alla luce dell'itinerario comparatistico seguito, possiamo formulare qualche rilievo sull'ordinamento italiano, che contempla un sistema *ad elezione diretta e a prevalenza sindacale* unico nel suo genere. Ora, la riflessione che conduciamo non tocca gli aspetti di amministrazione quotidiana e dunque non verifica l'assetto dei poteri che concretamente vengono distribuiti fra gli organi del comune: il nostro interesse è verificare la legittimazione democratica degli organi monocratici di vertice in relazione a quelli assembleari.

Restando in questa prospettiva, possiamo anzitutto affermare che la formula latina ampiamente utilizzata dell' *aut simul stabunt, aut simul cadent* è parzialmente decettiva, perché non coglie la reale essenza dei rapporti democratici intercorrenti fra le *branches* del governo locale.

L'espressione, formulata sulle congiunzioni disgiuntive, sembra infatti immaginare i due organi – sindaco e consiglio – come se fossero posti sulle braccia di una bilancia, equilibrandosi fra loro: una perfetta immagine da *checks and balances*.

Il problema è che la formula obnubila il momento genetico dei due organi e, in particolare, le relazioni rappresentative con il corpo elettorale. Il consiglio, infatti, si trova completamente succube della forza elettorale del sindaco, è in relazione a questa che si sviluppa anzitutto la competizione elettorale⁴⁸ ed è in conseguenza di questa che viene formato. Nel “bene” e nel “male”, cioè sia in caso di premio di maggioranza sia in caso di sindaco minoritario, la conformazione dell'assemblea locale è tutta plasmata sulla competizione per l'organo sindacale. La clausola di rappresentatività minima⁴⁹, inserita all'art. 73, comma 10, TUEL (nella vulgata definita “anatra zoppa”), costituisce un elemento da preservare gelosamente⁵⁰, poiché impedisce alterazioni eccessive della rappresentanza locale, ma si rivela assai debole per sostenere che esiste una autonoma e distinta legittimazione elettorale del consiglio rispetto al sindaco. D'altra parte, non si può non osservare l'incongruenza esistente nel configurare un'elezione diretta del sindaco e semi-derivata del consiglio, lasciando a quest'ultimo comunque il potere di vanificare

⁴⁷ A titolo di esempio possiamo prendere la legislazione della Baviera, che all'art. 44 della legge elettorale comunale (*Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz*), stabilisce che, ove per qualunque ragione il termine del mandato sindacale non coincida più con quello del consiglio, spetta all'autorità statale fissare le nuove elezioni, così da ripristinare la contestualità.

⁴⁸ A. CHIARAMONTE, *Sistema elettorale comunale, dinamica politico-partitica e stabilità di governo. Un bilancio a trent'anni dall'introduzione della legge 81/1993*, *Rivista di diritto ed economia dei comuni*, n. 3/2023, p. 111 ss.

⁴⁹ Sia consentito rinviare a A. LAURO, *Il rapporto tra rappresentatività e governabilità degli enti locali nella giurisprudenza amministrativa: alcune notazioni critiche*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 135 ss.

⁵⁰ Cfr. T.E. FROSINI, *Non sparate sull'anatra zoppa!*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011, p. 661 ss.

la scelta dei cittadini sul sindaco, quand'anche accettando la propria dissoluzione. L'unico controbilanciamento reale, all'interno della forma di governo comunale, è il limite di mandati consecutivi, come ha giustamente rilevato la Corte costituzionale nella sent. n. 60 del 2023⁵¹. Non va poi dimenticato che, sul piano amministrativo, si è peraltro notato che il modello adottato, concentrando il potere nel sindaco, sacrifica non poco l'imparzialità dell'amministrazione comunale⁵².

Come già limpidamente osservato qualche anno fa⁵³, alla luce degli sviluppi socio-politici del nostro Paese, è forse arrivato il tempo di rivedere, se non il modello nella sua globalità, almeno alcuni perni essenziali.

In primo luogo, l'elezione sindacale – se mantenuta diretta – va del tutto sganciata dall'elezione del consiglio. Ciò può avvenire senza alterare la contestualità temporale (come avviene in Inghilterra), ma eliminando le conseguenze che l'una genera sull'altra. In sostanza, è necessario eliminare il premio di maggioranza e creare due canali del tutto separati che rappresentino all'elettore questa separazione, tramite schede distinte. D'altronde, se è vero che il premio di maggioranza non è un *unicum*, come dimostra il caso francese, è altresì vero che in Italia si dà un premio a dei soggetti in competizione (le liste elettorali) per meriti di altri (i candidati sindaci), mentre in Francia è la lista che ottiene il *bonus* di seggi in relazione ai suoi propri risultati⁵⁴.

Ovviamente la disgiunzione in sede elettorale, comporta che venga meno l'effetto del *simul simul*, abbracciando l'idea che possa esistere un *divided government* a livello locale⁵⁵.

Peraltro, non sarebbe da escludere l'ipotesi di tornare a riflettere *funditus* su *Executive Arrangements* diversi che potrebbero anche meglio attagliarsi alla dimensione locale, così abbandonando la c.d. “forma neoparlamentare” secondo un'intuizione già identificata in passato dalla dottrina⁵⁶. Persino l'idea dell'uniformità del sistema istituzionale locale potrebbe essere messa in discussione, senza peraltro toccare il riparto di competenze legislative nella materia⁵⁷.

⁵¹ A commento v. M. GORLANI, *Elezione diretta dei sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2023*, in *Diritti regionali*, n. 3/2023, p. 749 ss., che ricorda come da più parti (anche fra le rappresentanze dei Comuni) sia stato richiesto di eliminare il limite di mandati (p. 754 ss.)

⁵² S. BATTINI, *Il rapporto tra politica e amministrazione nei Comuni*, in *Rivista di diritto ed economia dei comuni*, n. 3/2023, p. 35 ss.

⁵³ G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, in *Le Regioni*, 3/2015, p. 734 ss. Di recente v. ancora ID., *Astensionismo e nuove frontiere del diritto di voto. Osservazioni a margine delle relazioni presentate al convegno*, in A. DE NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto tradizionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 281 ss.

⁵⁴ M. ACHILLI, *Il premio di maggioranza nelle elezioni comunali*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, Carocci, 2011.

⁵⁵ È quasi superfluo sottolineare quanto, a livello locale, il rischio del “governo diviso” non sia particolarmente minaccioso per l'andamento ordinario delle funzioni comunali.

⁵⁶ Mutatis mutandis, riprendiamo quanto affermato a proposito delle regioni da S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 568 ss.

⁵⁷ Potrebbe essere la legge dello Stato, in forza dell'art. 117, lett. P, a prevedere diverse forme possibili di governo del comune, non solo in base alla popolazione, così da lasciare possibilità di scelta alla singola comunità locale.

4. Elezioni locali, legittimazione degli esecutivi e pedagogia del (post-)voto

Dall'analisi prima condotta possiamo trarre una caratteristica comune a tutti gli ordinamenti considerati: il livello comunale rappresenta una sorta di laboratorio istituzionale, in cui i legislatori “sperimentano” sistemi di governo che non per forza corrispondono in tutto e per tutto alle forme di governo vigenti a livello nazionale. Non esiste dunque un principio di “omogeneità istituzionale” fra il livello comunale ed il livello nazionale⁵⁸. Ciò opera in senso discendente (l'alto non si riproduce nel basso), ma dovrebbe funzionare anche in senso ascendente: quel che avviene a livello locale non è riproducibile a livello nazionale⁵⁹.

In effetti, anche le giurisdizioni costituzionali menzionate – il Tribunale costituzionale spagnolo e la Corte costituzionale belga – sottolineano nelle loro sentenze la diversità intercorrente fra le elezioni locali e quelle nazionali, sì da giustificare talune originalità presenti nelle prime rispetto alle seconde (in particolare, con riguardo alle norme anti-transfughismo, di difficile riproduzione a livello nazionale ove operi il divieto di mandato imperativo). È opportuno ricordare che anche la Corte costituzionale italiana ha avuto modo di sottolineare che alcune scelte del legislatore elettorale a livello locale non sono commensurabili con il piano nazionale⁶⁰.

Tuttavia, l'esperienza italiana è parsa disconoscere nel corso del tempo queste esigenze: la formula del “sindaco d'Italia”, con cui abbiamo aperto, dimostra che si è provato (e non è detto

⁵⁸ L'obbligo dell'omogeneità (*Homogenitätsgebot*) è consacrato in Germania dall'art. 28 GG rispetto alle costituzioni dei *Länder*. Esso copre alcuni principi fondamentali (natura repubblicana, democratica e sociale dello Stato di diritto), ma non sembra imporre di per sé un modello istituzionale analogo, sebbene ciò avvenga in concreto. Nella dottrina italiana v. G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017. È da segnalare che in Germania esiste un dibattito – principalmente accademico – che a partire dagli anni '90 si interroga sulla possibilità di eleggere direttamente i presidenti dei *Länder*: cfr. J.L. BACKMANN, *Direktwahl der Ministerpräsidenten. Als Kern einer Reform der Landesverfassungen*, Duncker&Humblot, Berlino, 2006; F. DECKER, *Direktwahl der Ministerpräsidenten: Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 2/2013, p. 296 ss.

⁵⁹ Cfr. G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano, 2009, p. 10 ss.

⁶⁰ Punto 3.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 1/2014 («Risulta, pertanto, palese che in tal modo esse consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali») e punto 9.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 35/2017 («Merita, infine, precisare che l'affermata illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate non ha alcuna conseguenza né influenza sulla ben diversa disciplina del secondo turno prevista nei Comuni di maggiori dimensioni, già positivamente esaminata da questa Corte (sentenze n. 275 del 2014 e n. 107 del 1996). Tale disciplina risponde, infatti, ad una logica distinta da quella che ispira la legge n. 52 del 2015. È pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale».)

che non si sia riusciti) a diffondere una cultura istituzionale⁶¹, partendo dalle comunità locali, che fonda la sua essenza sulla preminenza dell'organo monocratico. Si è poi pensato di poter trasferire questa meccanica istituzionale dal piano locale al piano nazionale, secondo una specie di "sussidiarietà invertita": perché non applicare al grande ciò che funziona nel piccolo?

Si è trattato, però, di fomentare una pia illusione⁶², sottovalutando, da un lato, la complessità del governo nazionale rispetto a quello locale, la differenza degli interessi rappresentati nei processi decisionali e le diversità profonde esistenti sul territorio italiano.

Dall'altro lato, si è applicata anche una forma di feroce semplificazione astratta delle dinamiche politiche locali: cambiare un sindaco in corso di consiliatura non per forza sarà uno scandalo in un comune, se tali ragioni possono essere facilmente spiegate alla collettività, proprio grazie alla dimensione più ristretta ed immediata.

L'idea che l'elezione diretta del sindaco potesse essere il primo passo per «restituire lo scettro al principe»⁶³ si è poi scontrata con un'adulterazione dei canali rappresentativi che non ha fatto il bene nemmeno delle elezioni locali, come dimostrano i dati sull'astensione sempre crescente e sulla frammentazione dell'offerta politica locale⁶⁴.

Per dirla in altri termini, le elezioni comunali – e in origine anche provinciali, poi seguite da quelle regionali – hanno diffuso una "pedagogia del voto" tutta incentrata sull'idea del mandato elettorale immediato⁶⁵. Viceversa, proprio a partire dalle comunità locali si sarebbe potuto (e ancora si può) tentare di costruire una sana dinamica democratica, che può certo anche essere, in qualche misura, maggiormente *partecipativa* rispetto a quanto avvenga a livello nazionale, ma che non perde la fondamentale caratteristica di essere *rappresentativa*.

⁶¹ Cfr. A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003, p. 5, il quale osserva che «rispetto ai modelli statunitense, francese e alla meteora israeliana... si è sottratto il presidente regionale all'alea di non disporre di una maggioranza, assicurandogliela – potenzialmente anche a costo di enormi distorsioni del voto popolare – attraverso una legge che, imponendo un'"associazione simbiotica fra elezione del Presidente ed elezione del Consiglio" tende a ridurre il secondo a una protesi del primo».

⁶² A. D'ANDREA, *Conclusioni: una riforma possibile*, in N. MACCABIANI (a cura di), *Costituzione e spoils system. Il caso dei Segretari comunali arriva alla Consulta*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 101: «L'elezione diretta del sindaco e la sua sicuramente accresciuta "forza politica", spendibile eventualmente a livello superiore, non cambiano la natura dell'ente amministrativo di riferimento, perché quella investitura popolare non è in grado di incidere sugli obiettivi legittimamente perseguibili da parte del Comune».

⁶³ Famosa espressione di G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 1986, che riprende L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Feltrinelli, Milano, 1958.

⁶⁴ Cfr. ancora A. CHIARAMONTE, *Sistema elettorale*, op. cit., p. 114.

⁶⁵ Già in Assemblea Costituente – e proprio in relazione ai meccanismi del sistema di governo – venne autorevolmente messo in evidenza come le leggi potessero avere un'«efficacia pedagogica». La legge infatti «non basta a modificare la realtà, ma può essere uno degli stimoli per introdurre anche nella vita politica il costume, il quale venga a modificare questa realtà sociale.» (cfr. l'intervento di P. CALAMANDREI nella seduta della Seconda Sottocommissione per la Costituzione del 5 settembre 1946). Sulla necessità di mantenere un sostrato sociale a cimento del Testo costituzionale, in tutte le sue componenti, si v. in particolare le riflessioni di E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2012, nonché ID., *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023. Nel caso delle elezioni comunali e regionali, a modesto avviso di chi scrive, si è registrato questo effetto di alterazione del costume politico, incidendo sulla percezione sociale delle istituzioni e della loro legittimità democratica, non solo a livello locale. Da qui a mettere in dubbio la democraticità del sistema di governo parlamentare nazionale, privo di investitura diretta per il capo del Governo, il passo è stato breve.



Con ciò non si propugna affatto un modello di parlamentarismo comunale deregolato in cui si esponga l'amministrazione locale ad un'assoluta instabilità e volatilità delle giunte. Anzi, è opportuno ribadire che, di per sé, l'elezione diretta del sindaco non è un "male": può però esserlo nella misura in cui si ritiene che «governare è meglio che rappresentare»⁶⁶. È un male se prevale e condiziona inesorabilmente l'elezione assembleare, negando che, malgrado la dimensione più ristretta, la comunità locale possa avere comunque bisogno di rappresentanti in grado di interpretarne la pluralità di istanze, bisogni ed interessi e che questi rappresentanti possano contare su una schietta legittimazione diretta da parte del corpo elettorale e non solo brillare di luce riflessa.

In discussione c'è qui il principio della rappresentanza politica, che si fonda sull'elezione - appunto - *diretta* degli organi assembleari. L'ingombrante domanda, che può persino sembrare anacronistica e in distonia rispetto al tempo presente, è la seguente: è veramente diretta un'elezione che fa giuridicamente dipendere la costituzione di un organo plurale con l'identificazione di un organo monocratico? A giudicare da come si comportano gli altri sistemi costituzionali, la risposta pare essere negativa.

⁶⁶ T.E. FROSINI, *Governare è meglio che rappresentare?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, p. 1 ss., con *Postilla* di V. ONIDA.