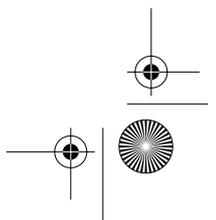
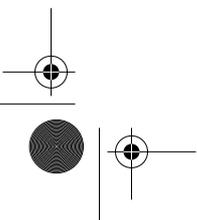
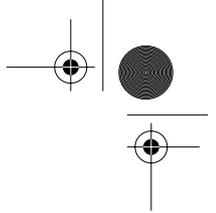


# ELEZIONE DEI SINDACI E NUOVA DEMOCRAZIA LOCALE IN FRANCIA

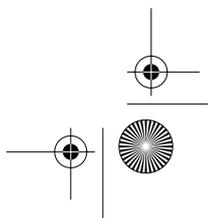
di ELISABETTA DUPOIRIER

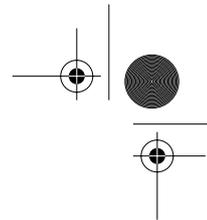




## SIGLARIO

DL	= Democrazia Liberale
DVD	= altri di destra
DVG	= altri di sinistra
EXD	= estrema destra
EXG	= estrema sinistra
FN	= Fronte Nazionale
MNR	= Movimento Nazionale Repubblicano
PC	= Partito Comunista
PRG	= Partito dei Radicali di Sinistra
PS	= Partito Socialista
RPR	= Raggruppamento per la Repubblica
UDF	= Unione per la Democrazia Francese





L'organizzazione degli enti locali comunali creata dalla Rivoluzione Francese è stata mantenuta in Francia per più di due secoli senza subire ritocchi significativi. Ancora oggi esistono 36.532 comuni le cui dimensioni variano da meno di 100 abitanti a più di due milioni, se si considera la capitale Parigi. Il fallimento di tutti i tentativi di accorpamento dei comuni in unità più gestibili dal punto di vista dell'amministrazione e dello sviluppo locale, rappresenta una particolarità della Francia rispetto ai suoi vicini europei (Delcamp, 1980). La presenza di un numero altissimo di comuni è però accompagnata da un'alta concentrazione della popolazione, dal momento che i tre quarti dei cittadini francesi vivono nel 2,5% dei comuni<sup>1</sup>. Da questa organizzazione della realtà comunale, emergono due elementi peculiari riguardo all'elezione dei sindaci.

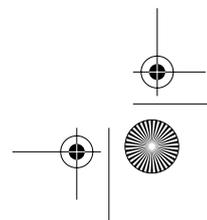
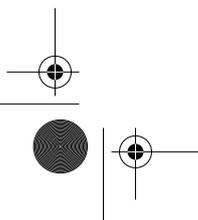
Il primo è il peso della tradizione giacobina tesa all'uniformità e che ancora condiziona l'organizzazione delle elezioni dei 36.532 consigli municipali e dei loro sindaci. Tutti sono eletti lo stesso giorno, con una stessa durata del mandato (sei anni), con scrutinio identico per tutte le municipalità con più di 3.500 abitanti (ossia 2.587 del totale) e tutti hanno le stesse competenze<sup>2</sup>. Una diversa modalità di scrutinio esiste tuttavia, dal 1983, per le tre maggiori città (Parigi, Lione e Marsiglia)<sup>3</sup>, senza che peraltro ciò metta in discussione la "sacrosanta" regola repubblicana dell'uniformità della legge elettorale e dei poteri locali. Vedremo perciò, nella prima parte di questo contributo, che questa tradizione giacobina ha contribuito a mantenere l'influenza del sistema politico nazionale sull'elezione dei sindaci.

---

<sup>1</sup> Soltanto tre città – Parigi, Lione e Marsiglia – contano più di un milione di abitanti, 36 città hanno più di 100.000 abitanti, 226 più di 30.000, 419 più di 20.000 abitanti e 917 più di 9.000.

<sup>2</sup> Fa eccezione Parigi, che è rimasta senza sindaco fino al 1977 a causa dei timori che la figura del sindaco parigino ispirava ai repubblicani dopo la rivolta della Comune di Parigi nel 1870.

<sup>3</sup> La modalità di scrutinio per le tre grandi città consiste nell'organizzare il voto sulla base di circoscrizioni infra-comunali, dette *arrondissements*, nei quali viene eletto un numero di consiglieri comunali proporzionale alla popolazione. Perciò, nelle grandi città, la vittoria non è necessariamente del partito o della coalizione che ottiene il maggior numero di voti a livello cittadino, ma del partito o della coalizione che ha vinto negli *arrondissements* più popolosi e dunque che hanno raccolto la maggioranza dei seggi al consiglio comunale.



Il secondo elemento è che le elezioni dei consigli comunali, che a loro volta determinano quella dei sindaci, sono elezioni molto vicine ai cittadini<sup>4</sup> e hanno sempre avuto per questa ragione una forte dimensione identitaria. Fin dalla loro istituzione, da parte dei padri fondatori della III Repubblica, nel 1884, esse sono considerate come un momento importante di rituale collettivo dove avviene ciò che gli storici definiscono «collusione identitaria» tra la Repubblica e la città (Pérès, 1994). Questa dimensione identitaria delle elezioni comunali è oggi riattivata, ed in parte rimodellata, dal processo di decentramento che valorizza una nuova figura di sindaco: da semplice messaggero presso le autorità dello stato, questi si afferma ormai come imprenditore del territorio locale. Di questo tratteremo nella seconda parte dell'articolo.

### 1. *La preponderanza delle logiche nazionali sull'elezione dei sindaci*

*Le modalità di scrutinio che assicurano l'autorità del sindaco nel consiglio comunale.* – Nella percezione dei francesi, le elezioni comunali si identificano con quelle dei sindaci. Questa sovrapposizione, politicamente giusta, è invece giuridicamente sbagliata, poiché i sindaci sono eletti dall'assemblea dei consiglieri comunali. La procedura non è cambiata dalla fine del XIX secolo, dal momento che le tre repubbliche che si sono succedute hanno sempre voluto proteggersi dalle forti tentazioni di cesarismo democratico di certi grandi notabili territoriali.

Per i comuni con meno di 3.500 abitanti - il che vuol dire ben nove comuni su 10 - si è più volte discusso se utilizzare un criterio di rappresentanza diverso. La modalità di scrutinio è plurinominali, a doppio turno, con la possibilità del voto di preferenza e di presentare liste incomplete nei comuni più piccoli, nei quali è sempre più difficile avere un numero sufficiente di candidature per mantenere il carattere competitivo delle elezioni<sup>5</sup>. Questo sistema elettorale permette il perpetuarsi di quello che Mark Kesselman ha definito «il consenso ambiguo» (Kesselman, 1967), poiché nei piccoli comuni di meno di 1.000 abitanti i candidati non rivendicano praticamente mai un'appartenenza partitica. Le fratture rilevanti si strutturano, ad esempio, sull'opposizione rispetto ad interessi geografico-urbanistici, tra più quartieri che compongono un comune, e, in misura sempre maggiore, sull'opposizione di interessi tra «vecchi» e «nuovi» abitanti.

<sup>4</sup> In francese l'espressione è elezioni de proximité, di prossimità.

<sup>5</sup> Al primo turno vengono computati i voti ottenuti da ciascuno dei candidati e tutti coloro che hanno ottenuto un numero di voti uguale o superiore al 50% dei suffragi espressi sono dichiarati eletti. Quando non è stato possibile assegnare la totalità dei seggi del consiglio municipale al primo turno, viene indetto un secondo turno per l'attribuzione dei seggi rimasti. In questa occasione possono presentarsi anche nuovi candidati. In funzione del numero dei voti ottenuti da ciascun candidato, viene stilata una lista, in ordine decrescente. L'elezione dei consiglieri avviene, seguendo l'ordine di lista, fino ad esaurimento dei seggi dei seggi rimasti.

Questi ultimi, infatti, ricercano nel contesto rurale una qualità di vita che le grandi città non offrono più, ma esprimono bisogni di strutture e di servizi collettivi che sono molto differenti da quelli dei residenti tradizionali.

Al contrario, per i 2.587 comuni con più di 3.500 abitanti, il legislatore si è preoccupato di conciliare le prerogative del mandato di sindaco con un potere comunale forte, da un lato, e con la rappresentanza delle minoranze locali, dall'altro lato. Questi obiettivi hanno condotto all'adozione di una modalità di scrutinio misto, a doppio turno, con liste bloccate, dove la logica maggioritaria predomina su quella proporzionale, in linea con la tradizione elettorale francese<sup>6</sup>.

La preminenza della regola maggioritaria è infatti assicurata in tre modi. Innanzitutto, alla lista che ottiene la maggioranza dei voti<sup>7</sup> è attribuito un premio di maggioranza uguale alla metà dei seggi del consiglio comunale. Poi, la lista vincitrice partecipa con le altre alla ripartizione dei seggi restanti secondo il sistema proporzionale della media più alta. Il sindaco si trova così con la certezza di disporre di una maggioranza netta e stabile in seno al consiglio, anche se la sua lista ha ottenuto in un secondo turno, al quale hanno concorso tre o quattro liste, solo la maggioranza relativa dei suffragi. Questo è accaduto piuttosto frequentemente alle elezioni del 1995, quando il FN ottenne consensi sufficienti per mantenersi, al secondo turno, vicino alle liste della sinistra e della destra democratica. Infine, la condizione posta per l'accesso al secondo turno, una soglia del 10% dei voti espressi, diminuisce considerevolmente le possibilità di rappresentanza in consiglio per le minoranze locali.

L'insieme di queste disposizioni contribuisce a neutralizzare le opposizioni all'interno del consiglio comunale, che diviene perciò una "camera di registrazione" delle decisioni del sindaco e della sua maggioranza. Tali decisioni sono elaborate e discusse in seno al gabinetto del sindaco o in ambiti informali che riuniscono intorno al primo cittadino del comune un nucleo di consiglieri fedeli o, nelle città di media e grande importanza, di rappresentanti della coalizione partitica che costituisce la maggioranza comunale.

Queste regole, in vigore da 20 anni, sono state integrate, nelle ultime elezioni comunali del marzo 2001, da tre nuove disposizioni (Le Bart, 2001). La prima prevede l'apertura delle liste elettorali ai cittadini europei residenti in Francia, in ap-

---

<sup>6</sup> L'elezione avviene in un turno unico se una lista ottiene al primo turno almeno il 50% dei voti espressi. Se nessuna lista raggiunge questa percentuale, viene indetto un secondo turno e la lista vincitrice è quella che ottiene la maggioranza relativa dei voti. In un caso come nell'altro, l'attribuzione dei seggi del consiglio municipale avviene in due tempi. In una prima fase, alla lista vincitrice viene attribuito un numero di seggi proporzionale alla percentuale dei suffragi ottenuti. In seguito, in una seconda fase, il 50% dei seggi rimanenti sono attribuiti alla stessa lista vincitrice come premio di maggioranza e l'altro 50% è distribuito tra le altre liste in modo proporzionale. Indubbiamente, il sistema del premio di maggioranza indebolisce molto il sistema proporzionale, poiché riduce le possibilità dei piccoli partiti di essere presenti in consiglio e, in ogni caso, fa sì che il peso della o delle opposizioni sia irrilevante in seno al consiglio stesso.

<sup>7</sup> Maggioranza assoluta al primo turno, maggioranza relativa al secondo turno, previsto per la domenica successiva, se al primo turno nessuna delle liste ha ottenuto il 50% dei voti espressi.

plicazione del Trattato di Maastricht<sup>8</sup>. La seconda disposizione impone, per la formazione di una lista, in tutti i comuni con più di 3.500 abitanti, lo stesso principio dell'alternanza uomo/donna vigente per le elezioni nazionali<sup>9</sup>. La terza disposizione, infine, impedisce ad un sindaco di essere al tempo stesso deputato europeo, o presidente di un dipartimento o di una regione. Vedremo che queste ultime regole hanno, nei fatti, contribuito notevolmente ad allentare la morsa che gli apparati partitici nazionali ed i notabili locali da sempre esercitano sulle elezioni comunali.

*Il sistema partitico nazionale controlla il processo di accesso alle candidature.* – La regola maggioritaria dominante in tutte le modalità di scrutinio utilizzate in Francia<sup>10</sup> ha contribuito a formare ed a consolidare un sistema partitico nazionale che controlla l'organizzazione dell'offerta elettorale, non solamente alle elezioni politiche, ma anche, ed in larga misura, a quelle locali. Da lunga data le strategie d'alleanza tra i partiti sono negoziate e messe in atto dai loro stati maggiori a livello nazionale.

Negli anni Settanta, le elezioni comunali del 1971 e poi del 1977, servirono come test della strategia dell'unità della sinistra – PC, PS, PRG – formula con la quale questi tre partiti coalizzati andarono al potere in occasione delle presidenziali del 1981. Fu con la stessa logica che, ad esempio, il nuovo partito socialista diretto da François Mitterrand intimò a grandi sindaci come Gaston Defferre a Marsiglia, Guy Mollet a Arras, Pierre Mauroy a Lilla, di rompere le loro alleanze di governo con i centristi, alleanze dirette talvolta contro i comunisti, talvolta contro i gollisti locali. Pertanto, in ragione della nuova strategia di alleanza del PS con il PC a livello nazionale, i comuni social-centristi furono progressivamente rimpiazzati da comuni social-comunisti. Più recentemente, le elezioni comunali del 1995 servirono al partito socialista guidato da Lionel Jospin per testare il polso all'elettorato rispetto alla sua nuova strategia della "sinistra plurale" (*gauche plurielle*) che univa il PS, il PC e i Verdi. Fu questa strategia che permise al PS di ritornare al potere vincendo le elezioni politiche del 1997. Infine, le elezioni comunali del 2001 sono state l'occasione per i partiti della destra parlamentare di dimostrare ai loro elettori che erano di nuovo capaci di mettere in atto un'ampia strategia unitaria e di escludere qualsiasi alleanza con il Fronte Nazionale o il Movimento Nazionale Repubblicano<sup>11</sup>.

Il ruolo degli stati maggiori nazionali dei partiti va aldilà della definizione della strategia d'insieme e concerne anche la sua applicazione. L'apparato centrale del partito ha un ruolo attivo nella scelta della personalità che concorrerà per il

<sup>8</sup> Sfortunatamente, non ci sono ancora studi che permettano di rendersi conto dell'impatto di questo allargamento sui risultati delle elezioni municipali del 2001.

<sup>9</sup> L'uguaglianza tra i sessi è organizzata per blocchi di sei candidati.

<sup>10</sup> Ad esclusione delle elezioni regionali ed europee.

<sup>11</sup> Il MNR è nato dalla scissione dello stesso Fronte Nazionale guidata da Bruno Maigret che teneva insistentemente la mano alla destra parlamentare.

mandato di sindaco e a questo titolo guiderà la lista elettorale. La composizione di quest'ultima si rivela altrettanto complicata. Questi impegni occupano una buona parte dell'anno che precede ogni elezione e mobilitano una notevole quantità di esperti e di studiosi.

A destra, sono le istanze nazionali che decidono sulla selezione delle personalità che faranno da capolista o che saranno collocate in posizione eleggibile. Nel marzo 2001, ad esempio, lo stato maggiore dell'RPR, appoggiato dai suoi alleati dell'UDF e di DL, ha imposto ai militanti parigini la candidatura di Philippe Séguin a sindaco di Parigi e quelle dei 20 candidati ai municipi degli *arrondissements* della capitale. La scelta di questa personalità di rango nazionale, ex ministro di Jacques Chirac, ex artefice della vittoria presidenziale di quest'ultimo nel 1995, ex presidente dell'RPR ma senza base elettorale a Parigi, contrastava in maniera netta con il profilo di candidato locale che aveva il suo principale avversario, il socialista Bertrand Delanoé. La scelta di Séguin ha permesso però all'RPR di liberarsi della candidatura scomoda del sindaco parigino uscente, Jean Tiberi, la cui immagine personale era stata offuscata dai guai con la giustizia, largamente trattati dai mass media.

Anche per Lione, seconda città di Francia, la strategia dei partiti di destra e la designazione del loro capofila si sono decise a Parigi, tra gli organi esecutivi dell'UDF, di DL e dell'RPR, che si erano messi d'accordo su una candidatura UDF: quella del tesoriere nazionale del movimento, François Bayrou, deputato del dipartimento del Rodano di cui presiedeva l'assemblea, ma privo di radici personali con il capoluogo per la cui poltrona di sindaco entrava in competizione. Ad una parte del suo elettorato potenziale Bayrou dette l'impressione di essere uno "straniero", facilitando così la "fronda" dei notabili locali dell'RPR e di DL che hanno sfidato la decisione nazionale dei rispettivi partiti e proposto un altro candidato. Ci sono state alla fine tre liste di destra a Lione, al posto della lista unitaria costruita a Parigi. Vedremo in seguito come il caso parigino e lionese illustrino i limiti della libertà d'azione di cui dispongono oggi gli stati maggiori dei partiti.

A sinistra, l'influenza delle istanze nazionali dei partiti è più limitata o, in ogni caso, meno evidente. Gli statuti prevedono la designazione dei candidati alle funzioni elettive da parte delle assemblee dei militanti. Nel PS, l'apparato nazionale limita il suo intervento ad una funzione di arbitraggio in casi di conflitti sulle candidature, quando questi non hanno potuto essere risolti dalle votazioni dei militanti nelle istanze decentrate del partito. Dobbiamo comunque sottolineare che questa funzione di arbitraggio sembra essere sempre più difficile da esercitare di fronte a notabili locali che non esitano a mettere in pericolo la conservazione o la conquista di una città non appena si mette in questione la loro legittimità a candidarsi. In questo modo il PS ha perso nel 2001 Strasburgo, la sola città con più di 100.000 abitanti che aveva dal 1989, per non aver saputo dirimere la disputa personale che contrapponeva la sindachessa uscente, ex ministro della comunicazione di Lionel Jospin, al presidente della federazione socialista del dipartimento, sufficientemente potente, non tanto per conquistare la città, ma abbastanza per impedire la rielezio-

ne della sindachessa a beneficio della destra. Ad Arles, nel Sud-Est della Francia, il passaggio del potere da un sindaco socialista uscente al suo delfino, ufficialmente designato un anno prima, è stata contestata dal primo assessore, comunista, che si è rifiutato di rinunciare alla competizione elettorale, mettendosi in contrasto con la strategia nazionale. Ha quindi proposto una candidatura alternativa, ha convinto gli elettori di sinistra della sua legittimità ed ha vinto le elezioni. Si potrebbero moltiplicare gli esempi di uno scenario che si rivela come dominante nel 2001: denunciare la tirannia illegittima di “quelli di Parigi” che sacrificano gli interessi di una città a favore di quelli partitici e nazionali...

*I limiti del modello delle elezioni di medio termine.* - Il modello delle elezioni di medio termine è stato elaborato da Jean Luc Parodi all'inizio degli anni Ottanta. Questo modello propone di tener conto del fatto che il sistema politico nazionale ha un peso decisivo nelle elezioni locali (Parodi, 1983). Secondo l'autore, il processo di nazionalizzazione della vita politica che la V Repubblica francese ha cercato di costruire a partire dall'elezione presidenziale a suffragio universale, si sarebbe diffuso fino alle elezioni locali, a partire dalla fine degli anni Settanta<sup>12</sup>. Le elezioni comunali sarebbero dunque delle elezioni sempre meno locali, sia a causa della gestione dell'offerta elettorale da parte dei grandi partiti, che della supremazia dei temi nazionali su quelli locali. Le elezioni comunali sarebbero ormai divenute uno strumento di cui i francesi si servono soprattutto per inviare un messaggio ai governanti. Trattandosi di elezioni che non contano per la devoluzione del potere centrale, esse sono, a priori, poco suscettibili di mobilitare l'elettorato, in particolare quello dei partiti di governo. Esse possono, di contro, in certi casi, fornire l'occasione all'elettorato di emettere un “voto sanzione”, la cui portata va al di là dell'ambito locale.

Pierre Martin propone di arricchire questo modello prendendo in considerazione la situazione generale del sistema politico nel quale si svolge l'elezione comunale (Martin, 2001). Secondo questo autore, la vita politica nelle democrazie rappresentative si presenta come una successione di periodi di «ri-allineamento» e di «politica ordinaria». I primi periodi si definiscono come dei momenti di lotte politiche intense, di durata più o meno lunga, aperte di volta in volta da un'elezione detta «di rottura». C'è rottura quando l'elezione serve all'irruzione sulla scena elettorale di una o più nuove *issues* politiche che provocano uno stravolgimento brusco e duraturo nell'organizzazione del sistema partitico. I secondi periodi, quelli di «politica ordinaria», si caratterizzano, al contrario, per una stabilità delle fratture sulle quali si affrontano le forze politiche e per la stabilità dell'organizzazione del sistema partitico che ne risulta.

Le elezioni comunali non hanno la stessa pericolosità per i partiti al potere a seconda che si svolgano in un periodo di «riallineamento» o di «politica ordinaria».

---

<sup>12</sup> Questo modello è vicino a quello delle elezioni di secondo ordine di Karlheinz Reif e Hermann Schmitt (Reif e Schmitt, 1980).

Nel primo caso, esse possono far parte della catena di elezioni che provocano il riallineamento e, a tal titolo, essere l'occasione di profondi stravolgimenti del sistema politico. Fu alle elezioni comunali del 1983, infatti, che apparvero per la prima volta in una campagna elettorale due issues che dominano ancora, a distanza di 20 anni, le lotte politiche in Francia: l'immigrazione e la sicurezza. E fu in quella elezione che il Fronte Nazionale dette a Dreux<sup>13</sup>, ed in qualche *arrondissement* a nord di Parigi, la dimostrazione della sua capacità di imporsi su questi due temi e di rivoluzionare, di conseguenza, il sistema partitico nazionale, organizzato fino allora in una «quadriglia bipolare»<sup>14</sup>.

Su queste due questioni il FN di Jean Marie Le Pen prese voti sia alla sinistra comunista, in declino dalla fine degli anni Settanta<sup>15</sup>, sia alla destra RPR-UDF, in stato di choc dopo la perdita del potere nel 1981. Le elezioni europee dell'anno seguente confermarono l'ingresso del FN nel sistema partitico francese e la sua conseguente ristrutturazione.

Dal 1984 in poi, il sistema politico rientrò in una fase di politica ordinaria nel senso che le nuove caratteristiche risultate dalla sequenza elettorale 1981-1984 sono tuttora in atto: presenza di una destra radicale dominata dal Fronte Nazionale; preminenza del Partito Socialista nella sinistra di governo e preminenza dell'RPR nella destra moderata, il cui spettro politico si è comunque ristretto a causa dell'inserimento del FN. I temi dell'immigrazione e della sicurezza si ritrovano al centro della campagna elettorale di ogni elezione e provocano delle fratture sia in seno alle coalizioni della sinistra di governo che a quelle della destra moderata.

Durante questi periodi di politica ordinaria, le elezioni comunali mobilitano in misura minore. Quelle del 1989 e del 1995, che ebbero luogo entrambe immediatamente dopo un'elezione presidenziale, contribuirono a rafforzare il potere dei nuovi presidenti piuttosto che a punirli. Quelle del 1989 beneficiarono la sinistra socialista, sullo slancio dovuto alla rielezione di François Mitterrand meno di anno prima. Quelle del 1995, invece, si conclusero a vantaggio della destra RPR, due mesi dopo la vittoria del suo candidato alla presidenza della repubblica, Jacques Chirac.

Infine, le elezioni del marzo 2001 si sono svolte nello stesso contesto di politica ordinaria, ma in una congiuntura diversa: hanno avuto luogo dopo quattro anni di governo della *gauche plurielle* in coabitazione con un presidente della repubblica di destra. Le condizioni favorevoli perché si attuasse la logica delle elezioni di medio termine in periodi di politica ordinaria c'erano tutte. Ed infatti, queste condizioni si sono tradotte, nelle urne, in una smobilitazione generale degli elettori ed in particolare di quelli dei partiti al governo, ossia PC, PS e Verdi. La base elettorale di questi ultimi si è ridotta rispetto alle elezioni comunali precedenti del 1995,

<sup>13</sup> Città di medie dimensioni di una delle province rurali del bacino parigino.

<sup>14</sup> Espressione designante l'organizzazione interna di ogni schieramento, la sinistra e la destra, in poli di forza comparabile dal punto di vista elettorale: PC e PS a sinistra, RPR e UDF a destra.

<sup>15</sup> Si parlerà allora di «sinistro-lepenismo».

quando si trovavano all'opposizione. L'entrata sulla scena dell'estrema sinistra anti-governativa è testimone di un "voto punitivo" di una parte dell'elettorato che aveva portato, quattro anni prima, la coalizione della gauche plurielle al potere. Inoltre, le forze di destra coalizzate su liste unitarie hanno aggregato meglio il loro elettorato di quelle della sinistra.

Un'analisi dei flussi elettorali nelle 232 città con più di 30.000 abitanti mostra che nella Francia più urbanizzata ha avuto luogo nel 2001 un ribaltamento del rapporto di forza, in quanto a numero di sindaci, a favore della destra. La sinistra aveva, prima delle elezioni, 123 città, contro 109 della destra. A scrutinio avvenuto quest'ultima ne aveva conquistate 129 contro le 103 della sinistra. L'analisi dei risultati città per città mostra che, a prescindere dal partito politico, la rielezione del sindaco uscente è stata comunque la tendenza dominante. I flussi di voti hanno avuto un'importanza marginale, essendo stati determinanti solo in 57 città (25% del totale), dove appunto è cambiata la maggioranza comunale (TAB. 1).

TAB. 1. – *I sindaci nelle città con più di 30.000 abitanti a seguito delle elezioni del marzo 2001. Valori assoluti.*

Appartenenza partitica del sindaco	Città governate prima delle elezioni	Città governate dopo le elezioni	Totale città conservate	Totale città conquistate	Totale città perse
PC	37	27	25	2	12
PS, MDC, PRG	75	66	53	13	22
Altri di sinistra	11	9	7	2	4
Verdi	-	1	-	1	-
UDF	34	33	25	8	9
RPR	49	62	44	18	5
DL	10	16	10	6	-
RPF	2	2	1	1	1
DVD	11	14	8	6	3
EXD	3	2	2	-	1
<i>Totale sinistra e ecologisti</i>	123	103	85	18	38
<i>Totale destra</i>	109	129	90	39	19

Fonte: Ministero degli interni.

Questa relativa persistenza dei sindaci uscenti, controcorrente rispetto alla tendenza politica complessiva dettata dalla logica nazionale delle elezioni di medio termine, è il prodotto di quei fattori locali che sono sopravvissuti al processo di nazionalizzazione delle elezioni comunali della V Repubblica. Alcuni di questi fattori sono stati riattivati sicuramente dal processo di decentramento.

## 2. Il decentramento rinforza le dinamiche locali dell'elezione dei sindaci

Quattro tornate di elezioni comunali hanno avuto luogo dopo l'entrata in vigore delle leggi di decentramento del 1982. Queste leggi sono state tra le prime preparate e adottate dalla coalizione di sinistra, al governo dal maggio 1981 con François Mitterrand alla presidenza della repubblica. Esse hanno dato avvio ad un processo continuo di trasferimento di poteri dello stato verso le istituzioni territoriali e di emancipazione delle autorità locali dalla tutela esercitata dai prefetti (Mabileau, 1994)<sup>16</sup>.

Il processo di potenziamento delle loro competenze e di diminuzione dei controlli da parte delle autorità centrali hanno conferito agli eletti locali, e specialmente ai sindaci, nuove possibilità di visibilità e di popolarità presso i loro concittadini, opportunità che tutti hanno immediatamente sfruttato. Le analisi di queste quattro elezioni tendono ad evidenziare una minore preponderanza delle logiche nazionali nelle consultazioni locali, e ciò in un contesto in cui un'ampia maggioranza dei francesi aspira ad un rafforzamento delle politiche di decentramento (TAB. 2).

TAB. 2. – *Le aspettative dei francesi in tema di politica di decentralizzazione.*

Tornare indietro	3
Restare allo stato attuale	24
Andare un po' più lontano	39
Ampliare molto	18
Non so	16
<i>Totale</i>	<i>100</i>

Fonte: Sondaggio SOFRES, 2000.

*Il sindaco: il rappresentante politico preferito dei francesi.* – Secondo Albert Mabileau (Mabileau, 1995), la tendenza al presidenzialismo comunale è molto anteriore alle leggi di decentramento. La carica di sindaco gode infatti, da lunga data, di una grande popolarità agli occhi dei francesi. In effetti, la Repubblica ha sempre valorizzato la figura del sindaco, come testimonia la celebre formula di Gambetta «la Repubblica sarà conquistata dei sindaci». Le leggi di decentramento, allargando il potere dei comuni e concentrando nella persona del sindaco poteri di intervento generalizzati, relativi all'intera politica comunale, hanno rafforzato questa tendenza.

Il presidenzialismo municipale si appoggia, anzitutto, sulla notorietà e sulla popolarità del sindaco. Il sindaco è il solo personaggio della squadra comunale a beneficiare di una forte notorietà presso i suoi amministrati. Grazie alla stampa locale

<sup>16</sup> Relativamente ai processi di devoluzione o di decentramento all'opera nei paesi europei, il decentramento francese è considerato minimale. In effetti, il suo obiettivo è la libera amministrazione delle collettività locali e non tanto il loro libero governo, come il Consiglio costituzionale ha sottolineato al momento dell'esame di conformità delle leggi del 1982 con la Costituzione, garante della Repubblica «una ed indivisibile».

e ai mezzi di comunicazione istituzionale messi a disposizione durante il loro mandato, i sindaci hanno acquisito una grande visibilità presso i cittadini. Si sono forgiati un'immagine di "imprenditori" dello sviluppo locale, di "fondatori" o di "manager" del comune. I sindaci sono, tra tutti i rappresentanti eletti, quelli che i francesi preferiscono.

Alla vigilia delle elezioni comunali del 2001, i sindaci francesi godevano in media della fiducia del 70% dei loro concittadini<sup>17</sup>. Come si vede in TAB. 3, questo tasso di fiducia è eccezionalmente elevato, non soltanto rispetto a quello di cui godono le altre categorie di eletti locali (consiglieri generali e regionali), ma anche rispetto a quello di cui dispongono gli eletti di rango nazionale (senatori e deputati). Questa fiducia diffusa nei confronti del primo cittadino è confermata quando si interrogano i francesi sulla soddisfazione rispetto all'azione del loro proprio sindaco: secondo lo stesso sondaggio, il 70% si dice "soddisfatto" contro il 28% di "insoddisfatti" e, a conferma della tesi suesposta, il 70% ritiene che «il comune utilizza bene il denaro delle imposte locali», contro il 29% che ne è invece scontento. In totale, e sempre secondo lo stesso sondaggio, il 58% dei francesi è favorevole alla rielezione del proprio sindaco ed il 56% al proseguimento dell'azione comunale, tal come è stata condotta finora.

TAB. 3. – *La fiducia dei francesi nei rappresentanti eletti.*

*Avete più che altro fiducia o più che altro sfiducia nei...*

Categoria di eletti	Più che altro fiducia	Più che altro sfiducia	NS/NR	Indice di fiducia
Sindaci	70	29	1	+ 41
Consiglieri provinciali	55	40	5	+15
Consiglieri regionali	54	41	5	+13
Senatori	42	52	6	-10
Deputati europei	39	55	6	-16
Deputati	36	61	3	-25

Fonte: Sondaggio SOFRES/Le *Journal des Maires*, ottobre 2000.

Nella situazione appena descritta non ci si può stupire dell'importanza che ricopre, al momento della sfida delle elezioni comunali, il «vantaggio del sindaco uscente». Uno dei maggiori studi sulle ultime quattro elezioni nelle 226 maggiori città francesi (Martin, 2001) mostra che tale vantaggio dipende sì da un elemento istituzionale, ossia il prestigio del mandato di sindaco, ma anche da un elemento personale, cioè il riconoscimento delle qualità personali dell'uomo da parte dell'elettorato. Questi due fattori concorrono appunto a determinare il «vantaggio del sindaco uscente», che è massimo al momento della prima rielezione, decresce alle elezioni successive per poi trasformarsi in seguito, nella maggior parte dei casi,

<sup>17</sup> Sondaggio SOFRES/Le *journal des maires*, ottobre 2000.

in handicap da usura di potere alla fine del terzo mandato. Pierre Martin nota che i sindaci che restano immuni dall'usura di potere oltre il terzo mandato sono quelli che, al momento della prima rielezione, avevano riscosso nella loro città un consenso personale superiore a quello medio dei sindaci della stessa categoria. In altre parole, la dinamica elettorale personale del sindaco serve a combattere il fenomeno generale dell'usura del potere. È questa "equazione personale", che certi sindaci possiedono più di altri, che permette di spiegare la longevità di Jacques Chaban-Delmas come sindaco di Bordeaux (1947-1995), quella di Gaston Defferre (1947-1989) come sindaco di Marsiglia o, più recentemente, quella di Jacques Chirac come sindaco di Parigi dal 1977 al 1995, data della sua elezione alla presidenza della Repubblica. Ed è ancora questa "equazione personale" che ha permesso al successore di Chirac e sindaco uscente di Parigi nel 2001, Jean Tiberi, alle prese con la giustizia, attaccato da tutte le parti dai media, emarginato dal suo partito, l'RPR, e di conseguenza abbandonato da una buona parte dei suoi alleati politici, di mantenere il suo mandato di sindaco del V *arrondissement* di Parigi, pur perdendo quello di sindaco della capitale. In questo caso, come in altri precedenti storici, si può isolare una parte di elettorato personale del sindaco che si differenzia dall'elettorato strettamente partitico che lo sostiene. Nel caso di Tiberi, il suo elettorato personale, rimanendogli fedele in quanto sindaco al potere, è stato sufficientemente ampio da tener testa agli stati maggiori del partito, che, in questa occasione, avevano messo in moto un gran numero di risorse politiche per stornare dal sindaco uscente le preferenze degli elettori della destra parigina.

*Il cumulo dei mandati è indispensabile all'esercizio della leadership del sindaco.* – Il cumulo di mandati, cioè di cariche elettive, è lo strumento indispensabile del presidenzialismo comunale. È un'eredità del sistema politico giacobino centralizzatore, che permette ai sindaci di resistere all'usura del potere esercitando, grazie al sovrapporsi di mandati diversi, un ruolo di mediatore tra il potere centrale e la comunità locale che egli incarna.

Due leggi votate negli ultimi dieci anni tentano, timidamente, di limitare l'esercizio di questa pratica, anche se dai sindaci essa viene considerata sempre più indispensabile nel nuovo contesto del decentramento. Una prima legge del 1985 metteva un tetto di due mandati per i sindaci dei comuni con più di 3.500 abitanti, lasciando perciò i 33.423 sindaci di comuni con meno di 3.500 abitanti liberi di praticare il cumulo senza tener conto delle restrizioni della legge.

Una seconda legge, del 1997, proibisce il cumulo di due funzioni esecutive locali. Ciò ha costretto un certo numero di sindaci, anche tra i maggiori e più noti, a scegliere tra il loro mandato di primo cittadino di un comune e quello di presidente di regione o di presidente di provincia. Tutti hanno scelto di mantenere il loro incarico di sindaco, manifestazione eloquente del prestigio e dell'interesse di cui gode questa carica presso il personale politico francese. Il caso più famoso di cumulo di funzioni esecutive locali è stato quello che vedeva il municipio di Marsiglia e la presidenza della relativa regione, la Provenza-Alpi-Costa Azzurra, nelle mani

di Jean Pierre Gaudin, uno dei leader della Democrazia Liberale, durante il periodo 1995-1998<sup>18</sup>. Per personaggi di minor levatura, la massima aspirazione per il coronamento di una carriera di sindaco di una città di medie dimensioni, o di una metropoli urbana, è sempre stata quella del cumulo tra questo mandato e quello di deputato. Infine, per i sindaci di città di dimensioni più modeste, la conquista di un secondo mandato locale a livello dell'assemblea provinciale o di quella regionale, era un primo passo verso l'accesso al mandato di senatore, meno dipendente della volontà degli elettori e molto più dalle reti partitiche e territoriali del candidato<sup>19</sup>.

### 3. *Gli effetti intrinseci al processo di decentramento*

*Il rafforzamento del cumulo dei mandati.* – Il decentramento ha reso il cumulo delle risorse politiche ancora più prezioso e ricercato di prima. In effetti, per partecipare ad un potere locale, organizzato in *policy communities* animate, se non proprio dominate, da grandi notabili locali (presidenti di provincia o di regione, sindaci di metropoli urbane, ecc...), la diversificazione delle risorse politiche fornite dal cumulo dei mandati è indispensabile. L'ingresso in queste comunità di *multilevel governance* territoriale (Le Galès, 1995), o la partecipazione a reti in cui si opera uno «scambio politico territoriale» (Négrier, 1998), sono tanto più facilitati se il sindaco può disporre di una certa influenza nel contesto istituzionale e politico nel quale opera la sua azione comunale. Aggiungendosi alle risorse classiche del cumulo verticale dei mandati elettivi, il processo di decentramento introduce continuamente nuove risorse sotto forma di mandati orizzontali che permettono ai sindaci, fuori dal controllo diretto degli elettori, di accrescere le loro capacità di gestione del comune. Si tratta, ad esempio, di presidenze di consigli d'amministrazione di ospedali, di organismi che gestiscono alloggi popolari, di società a economia mista, di circoli sportivi e, recentemente, di nuove strutture intercomunali dotate di capacità fiscali proprie, nelle quali si governa, in misura sempre maggiore, la realtà locale<sup>20</sup>.

Nel 2001 ci saremmo potuti attendere che la legge sulla parità uomini/donne nella formazione delle liste elettorali avesse come effetto quello di frenare la tendenza al cumulo dei mandati. Avrebbe potuto fungere da esortazione ad abbandonare la scena politica per un certo numero di sindaci uscenti minacciati dall'usura del potere, e da stimolo al rinnovamento delle liste attingendo da un personale femminile nuovo la capolista candidata a sindaco. Ma i risultati sono per il momento deludenti. Certo, l'applicazione della legge ha fatto aumentare sensibilmente il numero di donne elette a consigliere comunale: 47,5% invece del 25,7% del 1995, se-

<sup>18</sup> Durante questo stesso periodo Jean Pierre Gaudin è stato, per di più, segretario di stato nel governo di Alain Juppé dal 1995 al 1997.

<sup>19</sup> I senatori sono eletti in secondo grado a livello provinciale da un collegio elettorale composto da sindaci, consiglieri provinciali e regionali.

<sup>20</sup> Si tratta delle «comunità urbane» per le città di medie e grandi dimensioni e delle «unioni di comuni» per le unità rurali o le piccole entità urbane (Alliès, 1996).

condo il Ministero degli interni. Ma la parità non è andata aldilà della prescrizione della legge, ossia ha riguardato solo i consigli comunali. A livello dei sindaci, infatti, i risultati sono più che modesti: «Nessuna dinamica ugualitaria è venuta a ridistribuire il governo delle città» (Sineau, 2001).

I risultati elettorali indicano che il 6,9% dei sindaci dei comuni con più di 3.500 abitanti sono donne, a fronte del 4,9% che si era avuto nel 1995, e la “femminilizzazione” dei municipi arriva all’8,6% nei comuni con più di 30.000 abitanti, cioè quelli con la maggiore visibilità politica. La progressione d’insieme del 41% è ancora insufficiente per frenare il fenomeno del cumulo dei mandati (TAB. 4).

TAB. 4. – *Le donne sindaco dopo le elezioni del 1995 e 2001 per dimensioni del comune. Valori percentuali.*

Dimensioni del comune	1995	2001	Differenza in %
Meno di 3.500 abitanti	7,7	-	-
Da 3.500 a 9.000 abitanti	3,8	6,1	+ 60,5
Da 9.000 a 30.000 abitanti	5,2	7,2	+ 38,5
Più di 30.000 abitanti	4,8	8,6	+ 79,2
Totale città con più di 3.500 abitanti	4,8	6,9	+ 40,8

Fonte: Ministero degli interni.

*L'affievolimento dell'immagine “politica” delle elezioni comunali.* – Il secondo effetto generato dal processo di decentramento è l'affievolimento del carattere politico delle elezioni locali presso gli elettori francesi. Alla vigilia delle elezioni del 1983, le prime che si svolgevano dopo le leggi del 1982, un elettore su due considerava che le elezioni comunali fossero «delle elezioni politiche» piuttosto che «delle elezioni locali». A partire dalle seconde elezioni del periodo del decentramento, quelle del 1989, la distribuzione delle opinioni si è rovesciata a vantaggio dell'immagine locale della consultazione. Nel corso del tempo questa percezione si è diffusa sempre di più, fino ad essere sostenuta da circa i due terzi dei francesi alla vigilia delle elezioni del 2001, come si vede in TAB. 5. Il che potrebbe significare una minore preponderanza delle logiche nazionali, ricordata all'inizio.

TAB. 5. – *Evoluzione nella percezione delle elezioni comunali dal 1983 al 2001. Valori percentuali.*

*Pensate che queste elezioni saranno nel vostro comune...*

	Febbraio 1983	Febbraio 1989	Febbraio 2001
Delle elezioni politiche	51	35	33
Delle elezioni locali	38	55	58
Senza opinione (NS/NR)	11	10	9

Fonte: Sondaggio SOFRES.

La schiacciante maggioranza degli elettori (64%) sostiene ormai di decidere il proprio voto in base a considerazioni fondate su «la politica locale», piuttosto che su «la politica di governo» (12%) o sul loro voto alle elezioni legislative (11%)<sup>21</sup>.

Nel 2001, si sono rilevati nuovi indicatori di questo declino dell'immagine "politica" delle elezioni comunali. Il primo è la scarsità di riferimenti ideologici e partitici nelle liste capeggiate dai sindaci uscenti, di sinistra come di destra, anche in città di dimensioni sufficientemente importanti perché la costituzione di liste fosse, nonostante tutto, largamente ispirata dai rapporti di forza tra i partiti.

I cattivi risultati delle liste capeggiate da personalità di partito di livello nazionale, ma senza legami solidi, personali o di militanza, con la città per cui erano in lizza, sono un secondo indicatore. Abbiamo già ricordato, per la destra, il caso di Philippe Séguin a Parigi. La sinistra, da parte sua, non è stata da meno. Diversi ministri importanti del governo Jospin hanno conosciuto cocenti sconfitte nel 2001, quando, vent'anni prima, la loro candidatura in una città sarebbe stata senza dubbio ritenuta un onore ed un vantaggio per gli elettori della loro famiglia politica e non solo! Le sconfitte cocenti di Elisabeth Guigou, ministro degli affari sociali (PS), ad Avignone, di Pierre Moscovici, ministro degli affari europei (PS), a Montbéliard, di Jean Claude Gayssot, ministro dei trasporti (PC), a Béziers, di Dominique Voinet, ministro dell'ambiente (Verdi), a Dôle, lasciano presupporre che il tempo del "paracadutaggio" dei grandi personaggi politici, attenti ai loro interessi ed a quelli dei grandi partiti di governo, è tramontato.

L'ultimo indicatore dell'a-politicizzazione delle ultime elezioni comunali è l'insistenza con cui gli sfidanti dei sindaci uscenti hanno sottolineato la loro intenzione «di essere sindaco a tempo pieno». Questa problematica, che si collega implicitamente al tema del cumulo dei mandati, fa sorgere un dibattito intorno al «nuovo mestiere di sindaco», reso necessario dalla mutata distribuzione del potere derivata dal decentramento. Competenza e professionalità sono le parole chiave del discorso elettorale di numerosi candidati che vogliono incarnare il rinnovamento generazionale delle élite di governo. Non senza un certo successo, in particolare a Parigi e a Lione.

Fu in effetti con l'argomentazione della competenza locale che Bertrand Delanoé (PS) – dodici anni al consiglio comunale di Parigi come semplice consigliere e poi come leader del gruppo socialista - vinse il primo turno delle primarie, quando i militanti parigini lo preferirono a Jack Lang, personalità socialista di spicco di tutti i governi di sinistra degli ultimi vent'anni. E fu poi grazie alla sua dichiarazione di impegno ad essere «sindaco a tempo pieno», abbandonando il suo mandato di senatore di Parigi in caso di vittoria che, secondo i sondaggi, lo stesso Bertrand Delanoé, cominciò a catturare l'attenzione dei parigini di fronte a Philippe Séguin, personaggio politico di livello nazionale che, invece, non cercò mai di nascondere che la sua candidatura al municipio di Parigi non costituiva che una tappa del suo progetto presidenziale per il 2002. Nel dibattito televisivo che oppose il capofila

<sup>21</sup> Inchiesta dell'istituto di sondaggi BVA, febbraio 2001.

della sinistra, quasi sconosciuto fino ad allora agli elettori parigini, al candidato mediatico della destra repubblicana coalizzata, i telespettatori optarono a favore di Bertrand Delanoé. Il capofila della *gauche plurielle* centrò il suo discorso elettorale sulle sfide specificatamente locali e attorno allo slogan «Rendere Parigi ai parigini», di fronte ad uno sfidante che dette invece l'impressione di conoscere poco le questioni della capitale, facendo continui riferimenti al contesto nazionale, con slogan del tipo «Riunire la destra repubblicana» o «Ostacolare il Fronte Nazionale».

Stesso scenario a Lione, dove i militanti socialisti scelsero come capofila uno dei loro, Gérard Collomb, consigliere uscente dell'opposizione comunale, che risultò vincente in una città ritenuta imprevedibile dalla sinistra. Collomb fu preferito a Jean Jacques Queranne, figura di spicco del partito socialista, ministro di Lionel Jospin, patrono del PS nella regione Rodano Alpi. A Lione, come a Parigi, i sondaggi evidenziarono la notevole presa sull'elettorato di una campagna sui temi ad esso vicini, centrata sull'autonomia dello sviluppo di Lione rispetto a quello della capitale, e che veniva ad integrare il tema della proiezione internazionale della metropoli del Rodano Alpi che il sindaco uscente, Raymond Barre, aveva già cominciato a porre in atto.

Certo, i successi di Delanoé a Parigi e quello di Collomb a Lione devono molto alle opportunità politiche aperte dallo sfilacciarsi delle destre parigina e lionese. Ma testimoniano anche l'interesse che gli elettori hanno per una nuova collocazione politica del candidato, più vicina alle preoccupazioni locali degli abitanti, e per le sue reali disposizioni a "incarnare" un nuovo stile di sindaco, "modesto" e attaccato alla sua città, capace di far passare in secondo piano le dispute partitiche «della politica politicante», secondo un'espressione utilizzata in Francia quando si vuole stigmatizzare la politica.

Interpellati all'indomani delle elezioni del 2001, i francesi hanno confermato l'importanza prioritaria che ha, ai loro occhi, al momento della scelta, la personalità dei candidati rispetto a qualsiasi altra considerazione, come si vede in TAB. 6.

TAB. 6. – *La motivazione principale nella scelta di voto alle elezioni comunali del 2001. Valori percentuali.*

*Nel vostro voto alle elezioni comunali, che cosa ha contato di più nella scelta del partito per il quale avete votato?*

	%
La personalità dei candidati	46
La situazione della vostra città	25
Le proposte dei candidati	16
L'etichetta politica dei candidati	10
La vostra opinione sull'azione del governo di Lionel Jospin	1

*Fonte:* Sondaggio SOFRES per un gruppo di giornali di provincia, marzo 2001.

*L'importanza crescente dell'azione politica locale.* – All'approssimarsi delle elezioni, i giudizi che la maggior parte degli elettori danno sul loro sindaco si basano sui risultati visibili della gestione comunale e sui progetti dichiarati per il futuro.

Di qui l'importanza crescente che acquisisce la questione intercomunale nel contesto delle elezioni locali. La creazione di una conurbazione, l'estensione del perimetro di una comunità urbana, l'adesione ad una unione di comuni possono costituire altrettante sfide sulle quali si giocano i risultati dell'elezione in una città.

A Rouen, capoluogo della regione Alta Normandia, lo sviluppo dell'intercomunalità è costata la rielezione al sindaco socialista uscente nel 2001, nonostante la sua dote di voti, in quanto sindaco uscente per la prima volta, dovesse costituire un vantaggio notevole per la sua rielezione. Gli elettori di Rouen hanno punito il loro sindaco per aver anteposto agli interessi, soprattutto fiscali, del centro città, la solidarietà comunitaria a vantaggio delle città dormitorio dell'area metropolitana di Rouen. «La messa in opera di un modo di funzionare realmente intercomunale ha riattivato, negli abitanti (di Rouen), due timori socio-spaziali: l'opposizione (sociale) tra le due rive delle Senna e l'opposizione centro-periferia tra il comune di Rouen ed i comuni limitrofi » (Dolez e Laurent, 2002).

Nello stesso ordine di idee, la fusione-associazione realizzata tra Lilla, capoluogo della regione Nord-Pas de Calais, e la piccola città periferica di Lomme per iniziativa di Pierre Mauroy, sindaco uscente di Lilla, ha pesato molto sulle difficoltà incontrate dal PS nel marzo 2001 per far rieleggere i propri candidati nei comuni intorno al capoluogo. Gli elettori hanno voluto bloccare il proseguimento della politica di accorpamento dei comuni intorno a Lilla, che sarebbe probabilmente avvenuto nel caso in cui troppi di essi fossero conquistati o conservati dai socialisti. Si presume allora che gli elettori abbiano desiderato sbarrare la strada ad una rappresentanza esclusiva, o per lo meno molto forte, del partito socialista nella conurbazione di Lilla, che avrebbe permesso a quest'ultimo di condurre a suo piacere una politica che, secondo gli abitanti, minacciava l'identità del loro comune di residenza.

*Il decentramento non arresta il deficit di funzionamento della democrazia locale.* – Uno degli obiettivi delle leggi di decentramento era facilitare il coinvolgimento dei cittadini nel dibattito democratico locale. Malgrado varie leggi che, in vent'anni, hanno contribuito a rafforzare il quadro normativo a favore della democrazia locale, i risultati sono oggi considerati deludenti al punto che certi autori si spingono ad affermare che il decentramento ha chiuso il cerchio della partecipazione a beneficio di un piccolo numero di imprenditori politici locali piuttosto che aprirlo in direzione di strati sociali più attivi sul piano locale (Mabileau, 1995).

Rispetto al coinvolgimento diretto dei cittadini nel processo di designazione dei governanti, cioè della partecipazione elettorale, il bilancio è effettivamente magro. L'astensionismo alle elezioni comunali è regolarmente aumentato durante i due decenni di attuazione del decentramento, salendo di 11 punti percentuali tra il 1983 ed il 2001. Con un tasso del 32,6%, l'astensione al primo turno nell'ultima consultazione, quella appunto del 2001, è stata la più alta della V Repubblica in un'elezione comunale e, per la prima volta, è stata superiore all'astensione alle legislative del periodo di riferimento, cioè quelle del 1997 (si veda la TAB. 7).

TAB. 7. – *L'evoluzione dell'astensione al primo turno delle elezioni comunali dal 1983 per dimensioni del comune. Valori percentuali sugli aventi diritto.*

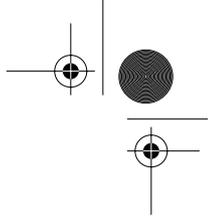
	1983	1989	1995	2001	Indice 2001/1983
Meno di 3.500 abitanti	14,4	18,0	20,9	23,5	163
Da 3.500 a 9.000 abitanti	19,6	25,5	28,7	34,6	161
Da 9.000 a 30.000 abitanti	25,0	32,4	35,8	38,7	153
Più di 30.000 abitanti	29,9	38,0	44,1	43,1	144
Francia	21,6	27,2	30,6	32,6	151

Fonte: Ministero degli interni.

Questa forte progressione dell'astensionismo comunale non è soltanto un fenomeno urbano, circoscritto all'elettorato delle città di media o grande importanza. Come mostra la TAB. 7, tutte le categorie di comuni sono interessate, ivi compresa, e forse soprattutto, quella dei comuni con meno di 3.500 abitanti, dove per lungo tempo un forte controllo sociale, presente in questi paesini o borghi, ha giocato a favore della mobilitazione degli elettori. L'allineamento dei comportamenti astensionisti delle zone rurali con quelli dei centri urbani può derivare da due processi, tra i quali gli studi non permettono, per il momento, di differenziare.

Si può trattare di una trasformazione della struttura sociale dei borghi rurali, nei quali hanno cominciato ad installarsi sempre di più popolazioni urbane che non sono state socializzate nella cultura della partecipazione politica, valorizzata invece dalla tradizione rurale. Oppure, possiamo trovarci di fronte ad un effetto di cambio generazionale, di un declino generale della cultura della partecipazione, che coinvolge anche la popolazione più radicata nelle campagne, per la quale votare non è più un dovere civico ma diventa un diritto del cui uso si decide liberamente in occasione di ogni consultazione (Dupoirier, 2001).

La vitalità del mondo associativo costituisce un secondo indicatore del funzionamento della democrazia locale. In Francia, il movimento associativo ha fornito ai partiti di sinistra il laboratorio di idee e di azioni sul territorio, su cui essi si sono appoggiati per partire alla riconquista del potere nazionale e per elaborare le grandi linee delle leggi di decentramento del 1982. In vent'anni di attuazione di questa politica, il movimento associativo, che resta fiorente in quanto a numero di associazioni che agiscono a livello locale, si è, ciononostante, profondamente trasformato. Ha perduto largamente il suo ruolo di portavoce delle domande sociali trascurate dalle autorità politiche, per divenire uno degli attori integrati nelle *policy communities* pilotate dai sindaci. Il migliore esempio di ciò è costituito dalle associazioni di difesa dell'ambiente, che hanno rappresentato l'opposizione associativa più vivace al potere comunale in molte città durante gli anni Settanta e Ottanta, prima di integrarsi nelle equipe comunali sotto la bandiera ecologista. Accettando la propria dipendenza dal sistema politico locale, il mondo associativo ha dovuto accettare come conseguenza lo sgretolarsi delle sue logiche di azione, ossia la perdita di una buona parte della sua immagine di sprone della democrazia locale, che gli era

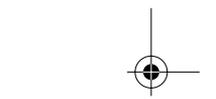


stata conferita per la sua retorica di denuncia del sistema locale (Borraz e Worms, 1996).

Quanto alla vitalità del dibattito democratico in seno allo stesso consiglio comunale, si è visto precedentemente che essa è compromessa dallo stato di inferiorità nel quale la legge elettorale relega l'opposizione comunale durante i sei anni di durata del mandato. Così come le associazioni, questa opposizione, generalmente frammentata in vari gruppi politici, non può costituire un efficace contropotere rispetto a quello del sindaco.

In definitiva, in Francia, viene mantenuta, in contrasto rispetto alla tendenza osservata negli altri paesi europei, l'elezione del sindaco a suffragio indiretto, ma ciò non impedisce il rafforzarsi di un'immagine già positiva del sindaco, del suo ruolo decisivo in quanto "locomotiva" della squadra comunale e in quanto figura immune dal disprezzo che i francesi mostrano di avere nei confronti degli altri rappresentanti politici. A condizione, comunque, che il sindaco curi un'immagine di prossimità, messaggero e difensore credibile degli interessi del suo comune in una rete di *policy communities* a geometria variabile.

*(Traduzione di Silvia Bolgherini)*



## Riferimenti bibliografici

- ALLIES P. (1996), «Un mode de scrutin exemplaire», in *Pouvoirs*, 73, pp. 41-52.
- BORRAS O., WORMS J.P. (1995), «Dysfonctionnement du pouvoir local», in *Projet*, 245, pp. 65-75.
- DELCAMP A. (1980), *Les institutions locales en Europe*, Parigi, PUF.
- DUPOIRIER E. (2001), «Vote», in Perinneau P., Reynié D., *Dictionnaire du vote*, Parigi, PUF.
- DOLEZ B., LAURENT A. (2002), *Le vote des villes: les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Parigi, Presses de Sciences Po.
- LEGALÈS P. (1995), «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», in *Revue Française de Science Politique*, 45, 1/1995, pp. 57-95.
- LEBART C. (2001), «Elections municipales», in PERRINEAU P., REYNIÉ D., *Dictionnaire du vote*, Parigi, PUF.
- KESSELMAN M. (1967), *The Ambiguous Consensus*, New York, Knopf.
- MABILEAU A. (1994), *Le système local en France*, Parigi, Montchrétien.
- MABILEAU A. (1995), «De la monarchie municipale à la française», in *Pouvoirs*, 73, pp. 7-17.
- MARTIN P. (2001), *Les élections municipales en France depuis 1945*, Parigi, La Documentation française.
- NÉGRIER E. (1998), *Que gouvernent les régions d'Europe?: échanges politiques et mobilisations régionales*, Parigi, L'Harmattan.
- PARODI J.L. (1983), «Dans la logique des élections intermédiaires», in *Revue Politique et Parlementaire*, 903, pp. 42-70.
- PÉRÈS H. (1994), «Le village dans la nation française sous la IIIème République: une configuration cumulative de l'identité», in Martin D.C., *Cartes d'identités: comment dire "nous" en politique?*, Parigi, Presses de Sciences Po.
- REIF K., SCHMITT H. (1980), «Nine Second-Order Elections», *European Journal of Political Research*, 8, pp. 3-44.
- SINEAU M. (2001), «Parité an 1: un essai à transformer», in *Revue Politique et Parlementaire*, (103), 1011, pp. 55-63.