

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4297

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SCHIFANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 OTTOBRE 1999

—————

Modifica degli articoli 34 e 37 della legge 8 giugno 1990,
n. 142, recante ordinamento delle autonomie locali

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Lo scenario politico e istituzionale dell'Italia è stato caratterizzato nell'ultimo decennio dalle riforme del sistema elettorale del Parlamento nazionale e degli organi delle autonomie locali: la dichiarata finalità è stata quella di conseguire una maggiore corrispondenza degli equilibri politici alla volontà predominante dell'elettorato e, per questa via, una maggiore stabilità politica delle istituzioni.

Tale obiettivo è stato solo in parte raggiunto e si è assistito al perpetuarsi di un sistema in cui la volontà espressa dal corpo elettorale, attraverso il voto a coalizioni politiche, è stata disattesa da alcuni eletti a mezzo dell'abbandono di quelle coalizioni e dell'inserimento in altre non supportate da una scelta politica dell'elettorato. Nei casi in cui l'abbandono ha riguardato coalizioni elettoralmente maggioritarie, si è assistito ai cosiddetti «ribaltoni», che hanno portato alla creazione di nuove maggioranze, e quindi di nuovi esecutivi, senza un corrispondente sostegno elettorale espresso a favore della coalizione così formata.

Tali evenienze hanno trovato voci critiche in tutti gli schieramenti politici, sul presupposto evidente della opportunità di evitare cambiamenti di fronte lesivi della volontà dell'elettorato e portatori di una cronica instabilità politica. Nel contempo la debolezza intrinseca delle coalizioni elettorali, esposte alla pressione di frange interne più o meno consistenti e al rischio di improvvisi cambi di fronte, ha perpetuato un metodo della classe politica basato sulla costante minuta negoziazione e frammentazione del potere istituzionale: un metodo che le riforme elettorali intendevano contenere se non superare, e che ha segnato le vicende dell'Italia sino agli anni novanta.

In tale quadro, la necessità di stabilità politica e di rispetto della volontà elettorale è apparsa ancora più pressante in sede locale, e specialmente in sede comunale, dove alle ragioni esposte se ne aggiungono altre: innanzitutto l'esigenza di garantire al meglio la funzionalità dei comuni, cioè di organismi con rilievo istituzionale e amministrativo sempre crescente e fortemente legati a scelte operative più che astrattamente politiche, la cui disorganicità (conseguente a improvvisi cambiamenti di maggioranze) comporta conseguenze disastrose per l'efficienza dell'azione amministrativa e ricadute gravi sulla cittadinanza interessata; in secondo luogo la necessità di contrastare, anche attraverso la stabilità politica, il rischio che la scelta di passare da una coalizione ad altra possa essere inquinata da interessi troppo concreti, a volte anche non leciti.

In sede comunale, inoltre, la legge ha effettuato una scelta chiara attraverso la previsione dell'elezione diretta del sindaco, intendendo creare un referente diretto e fiduciario dell'elettorato: un referente che, in forza del mandato personale ricevuto, possa svolgere una efficace e duratura opera di guida e di stimolo dell'ente locale, sulla base di una coalizione a sostegno e di un programma concreto.

Elementi questi che si rinvencono esplicitamente nelle disposizioni di legge: in primo luogo è infatti previsto che ciascun candidato alla carica di sindaco debba dichiarare all'atto della presentazione della candidatura il collegamento con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale, con accettazione della dichiarazione da parte dei delegati delle liste presentate (si tratta evidentemente di un collegamento squisitamente politico, che intende preludere alla creazione nel consiglio comunale del

necessario sostegno all'azione del sindaco eletto, e consente agli elettori di effettuare una scelta non solo personale ma, appunto, anche politica); in secondo luogo si dispone la concessione di un premio di maggioranza a favore della lista o delle liste collegate (specificamente al fine di rafforzare la base politica del sindaco, come voluta dalla maggioranza dell'elettorato); in terzo luogo si consacra la procedura di presentazione di un apposito documento di indirizzi generali di governo comunale, da far approvare ad inizio legislatura, nel quale far ricadere il programma presentato dal sindaco e dalle forze politiche che lo hanno sostenuto.

Appaiono chiare quindi le ragioni istituzionali a sostegno di norme che evitino stravolgimenti delle maggioranze uscite dalle urne: rispetto della volontà elettorale, stabilità istituzionale, coerenza ed eticità della politica, efficienza dell'azione amministrativa.

È in questo contesto che si pone la presente proposta di legge, finalizzata a perseguire obiettivi di sicuro rilievo istituzionale ed etico, che dovrebbero essere patrimonio di tutte le forze politiche, a prescindere dagli schieramenti tra maggioranza ed opposizione. E ciò avendo ben chiaro che norme le quali oggi potrebbero essere forzatamente interpretate a favore di una coalizione, nel futuro, con nuovi scenari politici, potrebbero avere rilievo uguale e contrario. Così come è di tutta evidenza che la diversificazione delle realtà politiche locali fa sì che norme limitative dei così detti «ribaltoni» possono giocare a favore o contro ogni coalizione, sia essa attualmente di maggioranza o di opposizione a livello nazionale o locale.

È quindi essenziale che le forze politiche considerino i contenuti del presente disegno di legge senza condizionamenti legati all'attuale quadro politico, ma al contrario avendo di mira il supremo interesse delle istituzioni e il più profondo rispetto della volontà dell'elettorato.

In tal senso il presente disegno di legge intende modificare la legge sulle autonomie

locali così come successivamente modificata nelle parti riguardanti l'elezione degli organi comunali. Il criterio ispiratore è quello della previsione di un blocco ponderato ai cambi di maggioranza, che impedisca, pena lo scioglimento degli organi medesimi, la creazione di una maggioranza nuova per oltre un quarto rispetto a quella che ha dato vita all'esecutivo di inizio legislatura comunale.

Tale previsione consente che si possano verificare - degli aggiustamenti di maggioranza in corso di legislatura (e che coinvolgano fino a un quarto dei componenti il consiglio - che hanno approvato il documento di insediamento della giunta), ma impedisce stravolgimenti della stessa maggioranza sanzionandoli con la cessazione dalla carica del sindaco e della giunta e con lo scioglimento del consiglio (e cioè con gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia).

A tal fine il disegno di legge prevede la formalizzazione dell'appoggio programmatico personale dei consiglieri al sindaco e alla giunta come presupposto delle successive verifiche di maggioranza, ed individua il momento istituzionale in cui sottoporre a verifica la maggioranza che ha sostenuto l'insediamento programmatico della giunta, prevedendo lo scioglimento degli organi comunali in presenza di uno stravolgimento della maggioranza scelta dagli elettori.

In tal senso si prevede, al comma 1, che la votazione sul documento di indirizzi generali di governo avvenga con votazione per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti il consiglio, consacrando formalmente il richiamato appoggio programmatico personale. E si configura, al comma 2, il momento istituzionale di verifica della sussistenza della maggioranza di inizio legislatura (o di altra maggioranza diversa per non oltre un quarto rispetto alla prima), vale a dire la presentazione da parte del sindaco del documento aggiornato di indirizzi generali di governo.

Per garantire il funzionamento del meccanismo istituzionale, si sancisce l'obbligo di presentazione del documento aggiornato in presenza di due specifici presupposti: allorché il sindaco abbia revocato, contemporaneamente o in fasi successive, un numero di assessori pari o superiore alla metà dei componenti la giunta (in tal caso infatti si è verificata oggettivamente in seno all'esecutivo una modifica sostanziale che impone una verifica di maggioranza, secondo i criteri sopra esposti a tutela della coerenza politica della legislatura comunale); e quando la presentazione sia richiesta da almeno due quinti dei componenti il consiglio (la medesima quota prevista per la presentazione della mozione di sfiducia), così consentendo alla minoranza di far emergere il quadro politico esistente o, in ipotesi, alla maggioranza di consacrare il nuovo patto di legislatura.

La rieiezione della proposta del sindaco comporta naturalmente gli effetti della mozione di sfiducia (poiché rappresenta la presa d'atto del venir meno del supporto politico al sindaco stesso). Ma i medesimi effetti vengono riconosciuti all'approvazione del documento aggiornato ad opera di una maggioranza non coincidente per oltre un quarto con quella che ha insediato la giunta, con ciò intendendosi sanzionare gli stravolgimenti della maggioranza come equivalenti all'approvazione della mozione di sfiducia (ed in effetti proprio di questo si tratta: e cioè della sfiducia implicita di una maggioranza non scelta dall'elettorato ed anzi in contrasto, per oltre un quarto, con quella emersa dal voto e posta alla base dell'insediamento della giunta; una sfiducia legata al venir meno della legittimazione

politica data dall'elettorato a un candidato collegato a certe forze politiche coalizzate in sede elettorale e aventi espresso un esecutivo sulla base di un programma comune).

Infine il comma 3 prevede l'equipollenza tra approvazione della mozione di sfiducia ad opera della maggioranza assoluta dei componenti il consiglio e approvazione ad opera di una maggioranza non coincidente per oltre un quarto con quella avente approvato il Documento di insediamento della giunta: si tratta della norma di chiusura del sistema, coerente con quelle sopra espone nel consentire in ogni caso il chiarimento politico sulla maggioranza che sostiene la giunta e nel rendere possibile la sopravvivenza degli organi comunali solo nel caso in cui questi abbiano il sostegno politico di una maggioranza dei componenti il consiglio sostanzialmente coincidente con quella di inizio legislatura o modificatasi, per possibili contingenze politico-amministrative, per non oltre un quarto dei componenti originariamente a favore.

Quella che proponiamo è una riforma limitata ma essenziale al buon andamento del nostro sistema istituzionale. Una riforma fortemente caratterizzata sul piano etico e profondamente attenta alle esigenze concrete delle amministrazioni comunali, e quindi dei cittadini tutti. Una riforma che può contribuire a rafforzare una mentalità, nell'elettorato e tra gli eletti, più vicina all'Europa e più lontana dalle alchimie della politica e dagli interessi inconfessabili.

Una riforma, in conclusione, sulla quale bisogna avere il coraggio di evitare pregiudizi di schieramento, nell'interesse più vero e senza retorica della democrazia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 34, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, sostituito dall'articolo 16 della legge 25 marzo 1993, n. 81, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «Il consiglio discute e approva, con votazione per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti, il Documento di indirizzi generali di governo».

2. All'articolo 34, comma 4, della legge 8 giugno 1990, n. 142, sostituito dall'articolo 16 della legge 25 marzo 1993, n. 81, sono aggiunti in fine i seguenti periodi: «A seguito della revoca contestuale o in più atti di assessori in numero pari o superiore alla metà dei componenti la giunta, ovvero su richiesta di almeno due quinti dei componenti il consiglio, il sindaco presenta, entro trenta giorni dal verificarsi della condizione, il Documento aggiornato di indirizzi generali di governo, che viene posto in votazione con le modalità del Documento di insediamento, la cui reiezione o la cui approvazione da parte di una maggioranza dei componenti non coincidente per oltre un quarto con la maggioranza dei componenti che ha approvato il Documento di insediamento della giunta, comporta gli effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia ai sensi del comma 2 dell'articolo 37».

3. All'articolo 37 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sostituito dall'articolo 18 della legge 25 marzo 1993, n. 81, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«2-bis. La reiezione della mozione di sfiducia da parte di una maggioranza di componenti il consiglio non coincidente per oltre un quarto con la maggioranza dei componenti che ha approvato il Documento di insediamento della giunta, equivale ad approvazione della medesima».

