

STRUMENTI DI DIRITTO PUBBLICO

serie coordinata da Luciano Vandelli

Coordinato da
Augusto Barbera

Elezione diretta
del sindaco
del presidente della provincia
del consiglio comunale
e del consiglio provinciale

Commento alla legge
25 marzo 1993, n. 81

Seconda edizione
aggiornata con le leggi
415/93, 490/93 e 515/93

Commenti di
Pietro Barrera • Stefano Ceccanti
Gianluca Gardini • Roberto Scarciglia
Salvatore Vassallo


MAGGIOLI
EDITORE

Art. 18. — *Mozione di sfiducia.* — 1. L'articolo 37 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

«Art. 37 (*Mozione di sfiducia*). — 1. Il voto del consiglio comunale o del consiglio provinciale contrario ad una proposta del sindaco, del presidente della provincia o delle rispettive giunte non comporta le dimissioni degli stessi.

2. Il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi delle leggi vigenti».

Commento (*)

SOMMARIO: 1. Oltre la sfiducia costruttiva. - 2. Verso una «democrazia immediata». - 3. Gli scenari possibili nei comuni sopra 15.000 abitanti.

1. Oltre la sfiducia costruttiva

L'art. 18 sostituisce l'art. 37 della legge 142/1990, la cui denominazione era «mozione di sfiducia costruttiva, revoca e sostituzione».

Il primo comma, a parte qualche minima correzione for-

(*) Di STEFANO CECCANTI.

male, è equivalente all'analogo comma dell'articolo ora sostituito. Si tratta di un grado minimo di razionalizzazione del rapporto fiduciario, teso ad evitare di mettere in questione lo stesso per questioni non essenziali ai fini dell'indirizzo politico di maggioranza o comunque in seguito a situazioni particolari ed improvvise (ad es. assenza casuale dall'aula consiliare di alcuni consiglieri della maggioranza).

Questa misura di razionalizzazione minima che impone quindi il ricorso ad un apposito strumento per far valere la responsabilità dell'esecutivo di fronte all'assemblea, la mozione di sfiducia, si ritrova in pressoché tutte le forme di governo parlamentari, secondo Lauvaux rappresenta il «degré zéro de la rationalisation»⁽¹⁰¹⁾. La nostra Costituzione la prevede per il Governo nazionale all'art. 94 comma 4: «Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni».

La vera novazione rispetto all'art. 37 della legge 142/1990 è contenuta nel comma 2 che prevede lo scioglimento automatico in seguito alla votazione di sfiducia. In precedenza, attraverso la «sfiducia costruttiva» prevista dal precedente comma 2, era invece possibile una sostituzione del sindaco, del presidente della provincia e dell'intera giunta nel corso del mandato del consiglio.

Si possono riscontrare alcune diversità essenzialmente tecniche ed altre che rivelano invece un mutamento di modello.

Quanto alle prime è da rilevare che viene elevato il numero dei firmatari (due quinti dei consiglieri e non più un terzo), vengono prolungati i termini prima dei quali non si può procedere alla discussione (non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni in luogo dei precedenti cinque e dieci giorni). Tutte modifiche di aggravamento delle procedure che segnalano il rilievo eccezionale di un tale strumento. Restano invece invariate le modalità di voto («appello nominale») e il quorum (la maggioranza assoluta, che è per

¹⁰¹ P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, p. 79.

Lauvaux il «secondo livello della razionalizzazione»⁽¹⁰²⁾, secondo i modelli consolidati nelle forme di governo parlamentari del secondo dopoguerra.

Ma la modifica di fondo è quella che vede il passaggio dalla «sfiducia costruttiva» (che per Lauvaux⁽¹⁰³⁾ rappresenta il terzo livello di razionalizzazione) alla sfiducia con scioglimento automatico e rinvio al corpo elettorale per una nuova scelta sul sindaco e sul consiglio. Mentre nella legge 142/1990 si faceva valere esclusivamente un rapporto fiduciario tra consiglio e giunta, secondo il modello che Duverger definisce come modello di democrazia «mediata»⁽¹⁰⁴⁾ dal ruolo dei partiti successivo al voto popolare.

Anzi, rispetto al modello delineato dalla lettera della legge Fondamentale di Bonn⁽¹⁰⁵⁾, a cui si deve il modello della «sfiducia costruttiva», la mediazione dei partiti si presentava ancor più accentuata. A Bonn tale mozione (art. 67 comma 1 della LF) deve prevedere solo l'indicazione del nuovo Cancelliere, che ha poi poteri di nomina e revoca dei ministri (art. 64 comma 1), mentre nella legge 142/1990 la mozione prevedeva appunto l'indicazione dell'intero esecutivo, senza alcuna primazia. Per di più nello stesso articolo per ciò che concerneva la revoca o la sostituzione di assessori si prevedeva la proposta del sindaco e del presidente della provincia con la decisione finale affidata al consiglio (comma 5) e la possibile previsione statutaria della revoca o della sfiducia costruttiva degli amministratori «eletti dai consigli comunali e provinciali, di aziende speciali e di isti-

¹⁰² Ivi.

¹⁰³ Ivi, pp. 79/80; cfr. anche P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988.

¹⁰⁴ Per ultimo cfr. M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel. Les grands systèmes politiques*, diciottesima edizione, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.

¹⁰⁵ Nella prassi si ritiene che anche la democrazia di Bonn tenda normalmente a funzionare, almeno dal 1969, dalla fine della «Grande coalizione», come una «democrazia immediata». Cfr. S. MERLINI, *Democrazia protetta e democrazia conflittuale: i casi dell'Italia e della Rft*, in *Democrazia e diritto*, n. 1-2/1989.

tuzioni dipendenti» (comma 8).

La breve esperienza fatta dal 1990, in presenza di sistemi di partito locali e nazionale fortemente instabili, aveva comunque confermato i giudizi prevalentemente scettici della dottrina sulla potenzialità razionalizzatoria della «sfiducia costruttiva». «O i partiti restano saldi e allora la sfiducia costruttiva è un di più; o i partiti si dissociano e allora il congegno stabilizzatore diventa inutilizzabile», scriveva Elia già nel 1969⁽¹⁰⁶⁾.

2. Verso una «democrazia immediata»

Con la nuova legge si afferma invece il modello di una «democrazia immediata» (sempre per rifarsi alla distinzione di Duverger). Si rimane certo all'interno di una forma di Governo parlamentare. Infatti permane il tradizionale rapporto fiduciario tra consiglio e giunta: esso viene trasformato in senso negativo, come possibilità di dare la sfiducia, invertendo l'onere della prova, per cui non si tratta più di dimostrare l'esistenza di una maggioranza, ma di registrarne la scomparsa.

A quel rapporto fiduciario, che faceva in ultima analisi perno sul ruolo di mediazione dei partiti, se ne affianca tuttavia un altro che diventa dominante, quello tra corpo elettorale e sindaco scelto direttamente, da cui discendono anche la chiara primazia con la nomina e revoca degli assessori (art. 16) e dei rappresentanti presso enti e istituzioni (art. 13). Per inciso va segnalato, a quest'ultimo proposito, che le disposizioni statutarie in contrasto, rese possibili come già accennato dal precedente art. 37 della legge 142/1990, vengono a cadere come previsto dall'ampia fattispecie del successivo articolo 33 dell'attuale legge.

Rispetto a questa nuova realtà del vincolo fiduciario qualche dubbio sussisteva sulla congruenza logica e soprattutto

¹⁰⁶ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1969, vol. XIX, pp. 660.

to sul rilievo da dare alla previsione dell'art. 16 comma 2 relativa all'approvazione degli «indirizzi generali di governo» da parte del consiglio nella prima seduta successiva all'elezione.

Rispetto alla congruenza l'interrogativo era infatti relativo all'opportunità di ribadire una fiducia già espressa poco prima dal corpo elettorale.

Ma soprattutto rispetto al rilievo giuridico da dare quella previsione poteva configurare quasi un'alternativa alla «mozione di sfiducia», più favorevole alle opposizioni, di cui non erano chiari i possibili effetti. Più in generale, com'è noto dall'approccio di Lavaux, l'efficacia delle tecniche razionalizzatorie è strettamente legata al loro carattere esclusivo, all'impossibilità di scavalcamenti attraverso procedure alternative che consentano di mettere più agevolmente in discussione il rapporto fiduciario attraverso «mozioni di sfiducia ufficiose»⁽¹⁰⁷⁾. La questione è stata prontamente chiarita dalla circolare ministeriale n. 12 dell'1/6/1993 la quale precisa che la mancata approvazione della mozione non può equivalere negli effetti giuridici ad una mozione di sfiducia, in quanto «le cause di scioglimento devono essere tassativamente previste dalla legge». La mancata approvazione non implica neanche «che il sindaco o il presidente della provincia sia impedito in tal caso ad esercitare le funzioni».

Di conseguenza l'esito positivo della votazione sarà interpretato come una riconferma della volontà popolare espressasi col voto; l'eventuale esito negativo (comunque improbabile data la vicinanza della prova elettorale) come semplice manifestazione di disagio da parte di settori della maggioranza che potrebbero prima o poi passare all'utilizzo della vera e propria mozione di sfiducia.

Al di là di questo particolare problema applicativo, la «doppia relazione fiduciaria»⁽¹⁰⁸⁾ tipica del parlamentari-

¹⁰⁷ Cfr. in particolare P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé...*, cit., p. 44.

¹⁰⁸ Secondo la definizione di S. MERLINI, *Il governo*, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1990,

simo contemporaneo può però presentarsi con modalità diverse a seconda delle dinamiche che coinvolgono il sistema elettorale e il sistema dei partiti.

È infatti largamente condivisa l'opinione che tali elementi vadano considerati come costitutivi della forma di governo ⁽¹⁰⁹⁾.

Nei comuni al di sotto dei 15.000 abitanti col sistema maggioritario e il voto unico è garantita in partenza un'omogeneità di orientamento tra sindaco e maggioranza. La mozione di sfiducia avrebbe quindi l'unica funzione di interrompere la fiducia esistente sin dal momento del voto popolare. In realtà essa opera essenzialmente come dissuasione nei confronti di comportamenti della maggioranza tesi a minare l'unità di indirizzo politico.

Nel caso in cui si verificasse si tratterebbe di uno strumento in mano all'iniziativa di una parte della maggioranza, probabilmente in connessione con alcune minoranze, che potrebbe anche prefigurare una maggioranza alternativa dopo un nuovo turno elettorale, mentre il sindaco potrebbe dal canto suo avere l'iniziativa per prevenire tale evento attraverso le proprie dimissioni, capaci anch'esse di condurre a nuove elezioni (cfr. art. 20).

3. *Gli scenari possibili nei comuni sopra 15.000 abitanti*

Per i comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, a causa del doppio voto e del «premio di maggioranza», possono invece verificarsi tre diverse situazioni:

a) sindaco e maggioranza dello stesso orientamento: si rientra qui nel caso già esaminato per gli altri comuni;

terza edizione, p. 422.

¹⁰⁹ Per i livelli centrali di governo cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981; per i livelli locali cfr. S. GAMBINO (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale. Modelli europei a confronto*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1991, e L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1991.

b) sindaco e maggioranza di orientamenti opposti: in tal caso si ha sin dall'inizio un caso di «coabitazione» (come è definita nel caso dei sistemi cosiddetti «semi-presidenziali»⁽¹¹⁰⁾) o, se si vuole, di «governo diviso» (di cui si usa parlare nel caso statunitense⁽¹¹¹⁾), in cui la sfiducia consiliare non assume il significato del venir meno di una fiducia tra i due organi, giacché essa non vi è in realtà mai stata, ma registra l'impossibilità di «coabitare», di coesistere contenendo la conflittualità, riportando la valutazione sul conflitto al corpo elettorale; si tratterebbe di uno strumento in mano all'iniziativa dell'opposizione consiliare, mentre il sindaco potrebbe dal canto suo avere l'iniziativa di rottura della «coabitazione» attraverso le proprie dimissioni, analogamente a quanto spiegato *sub a*);

c) sindaco di un orientamento e assenza di maggioranza, nel caso di sindaco eletto al primo turno e lista (o liste) senza maggioranza assoluta dei voti in tale turno: in tal caso la sfiducia si pone in termini intermedi rispetto ai due casi precedenti; non è in senso stretto un venir meno del rapporto di fiducia giacché le elezioni non hanno prodotto, a causa del sistema adottato, una maggioranza consiliare omogenea al sindaco ed in questo si è vicini al caso *sub b*), ma al tempo stesso non è neanche la registrazione dell'impossibilità di «coabitazione», giacché il consiglio è frammentato dalla proporzionale in varie minoranze. La sfiducia svolgerebbe allora la funzione di «aggregazione di più minoranze» contro il sindaco, a meno che esso non anticipasse la mozione con le proprie dimissioni. L'istituto della sfiducia differenzia la nuova legge nazionale da quella adottata dalla Regione siciliana nell'agosto 1992, che invece non

¹¹⁰ In specifico cfr. M. DUVERGER, *La nozione di regime 'semi-presidenziale' e l'esperienza francese*, in AA.VV. *Il Governo semi-presidenziale in Europa*, fascicolo n. 2/1983 di *Quaderni Costituzionali*.

¹¹¹ Cfr. S. FABBRINI, *Verso il 'presidenzialismo parlamentare'? Presidenza, Congresso e riforma costituzionale negli Stati Uniti*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/1991 e *Il presidenzialismo negli Stati Uniti d'America*, Bari, Laterza, 1993.

la prevede, come esplicitamente dichiarato dall'art. 18 comma 1 di tale legge.

In luogo della sfiducia si stabilisce (art. 18 comma 2) che una maggioranza assoluta di consiglieri possa promuovere una «consultazione del corpo elettorale sulla rimozione del sindaco». In caso di approvazione di tale referendum di sapore weimariano ⁽¹¹²⁾ il sindaco verrebbe rimosso, si procederebbe a nuove elezioni per tale organo. Il nuovo sindaco resterebbe in carica fino alla fine del mandato del consiglio.

Se invece il referendum respingesse la rimozione del sindaco sarebbe il consiglio a decadere, e si prevederebbero nuove elezioni per tale organo. Il nuovo consiglio resterebbe in carica fino alla scadenza del mandato del sindaco. In conclusione si può segnalare come il meccanismo di scioglimento automatico in seguito a sfiducia inserito nella nuova legge nazionale sull'elezione del sindaco si possa forse configurare, seguendo la logica di Lauvaux al di là della sua classificazione, come un quarto livello di razionalizzazione che, a differenza degli altri, sfiducia costruttiva compresa, riesce a raggiungere anche il corpo elettorale, dando pratica vigenza al suo essere reale *dominus* della sovranità ⁽¹¹³⁾.

Per questa ragione esso è riproposto come uno dei rimedi capaci di trasformare anche la forma di governo nazionale in una «democrazia immediata» ⁽¹¹⁴⁾.

Art. 19. — *Attività ispettiva e commissioni di indagine.* — 1. Il sindaco o il presidente della provincia o gli assessori da essi delegati rispondono, entro trenta giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispet-

¹¹² Sull'analogo istituto della Costituzione tedesca del 1919 cfr. C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, p. 203.

¹¹³ Secondo la linea delineata da C. MORTATI, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in G. BRANCA, (a cura di), Bologna, Zanichelli, 1975.

¹¹⁴ Cfr. in particolare A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991.

