

CAMERA DEI DEPUTATI N. 127

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato BASSANINI

Norme sulla elezione dei sindaci, delle giunte e dei consigli comunali. Modificazioni al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570

Presentata il 23 aprile 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — La riforma delle leggi elettorali rappresenta uno dei capitoli più complessi e delicati di tutta la vasta problematica delle riforme istituzionali. Diffusa è la convinzione che i sistemi elettorali vigenti per il Parlamento europeo, per il Parlamento nazionale, per le regioni, per gli enti locali presentino limiti e inconvenienti assai superiori ai loro pregi. Ma la ricerca di soluzioni alternative non è approdata finora a convergenze sufficientemente significative.

In realtà, nessun sistema elettorale è esente da limiti e inconvenienti. Per ciascun sistema elettorale occorre dunque soppesare e confrontare pregi e difetti, in relazione alle caratteristiche proprie del sistema politico e sociale nel quale dovrà operare e alle funzioni e compiti dell'organo rappresentativo da eleggere.

Allorché si tratta di eleggere la massima assemblea rappresentativa del Paese, l'esigenza di assicurare a tutte le tendenze, a tutte le opinioni e a tutti i gruppi presenti nel corpo sociale, ancorché minoritari, una rappresentanza adeguata alla loro consistenza non può essere ignorata, né del tutto subordinata a quella di dare agli elettori la possibilità di scegliere direttamente la maggioranza e la coalizione di governo. Ciò almeno in relazione al sistema politico italiano e alle sue caratteristiche, che non possono essere artificialmente modificate. Meccanismi seccamente maggioritari comprimerebbero arbitrariamente la complessità politica di un sistema come il nostro, fortemente articolato e pluralistico; anziché integrare forze e gruppi minoritari, li spingerebbero verso atteggiamenti e iniziative extraparlamen-

tari; recherebbero pregiudizio alla rappresentatività, e dunque alla stessa credibilità delle istituzioni democratiche.

Nelle elezioni politiche, non è in gioco infatti soltanto la formazione di un governo; ma, innanzitutto, si elegge il corpo rappresentativo chiamato a garantire e regolare le libertà e i diritti di tutti e di ciascuno, a determinare regole del gioco, programmi e scelte talvolta irreversibili (pace, guerra, sicurezza internazionale, modelli e qualità dello sviluppo), sulla base di un confronto ampio, da cui nessuno deve sentirsi escluso o non rappresentato. Se si perseguisse unicamente l'obiettivo di consentire all'elettore la scelta diretta del Governo, si finirebbe per sottovalutare che il Parlamento ha comunque funzioni proprie e delicatissime, proprio perché attengono alle regole e alle scelte fondamentali della convivenza comune, ai diritti e alle libertà indeclinabili dei singoli e delle comunità intermedie. L'esigenza di garantire piena rappresentatività all'assemblea parlamentare è dunque fondamentale ed irrinunciabile.

Diverso è il caso delle elezioni amministrative, con le quali si perviene alla designazione dei titolari di istituzioni cui sono assegnati esclusivi compiti di autogoverno e autoamministrazione.

È dunque preminente, in tal caso, l'esigenza di offrire all'elettore la possibilità di esprimere scelte nette e chiare, non solo sul programma politico-amministrativo, ma anche sulla maggioranza e sugli uomini chiamati a realizzarlo, optando tra coalizioni e amministratori tra loro alternativi.

I meccanismi elettorali attualmente previsti, per i comuni al di sopra dei 5.000 abitanti, non favoriscono scelte chiare e nette tra programmi, coalizioni e amministratori; non incentivano la stabilità dei governi locali; non attivano forme limpide di responsabilità delle maggioranze, tali da mettere i cittadini elettori in condizione di premiare chi ha ben governato e di punire il malgoverno, l'inefficienza e la corruzione, confermando nel primo caso la coalizione che ha espresso il

governo locale, togliendole nel secondo la maggioranza dei suffragi. Al contrario, si tratta di meccanismi che traducono il voto — come è stato detto — in una sorta di delega in bianco ai partiti, ai quali è attribuita una quota di potere da spendere come meglio credono, indipendentemente da precisi vincoli politico-programmatici. Si registrano così episodi clamorosi di vanificazione degli orientamenti chiaramente espressi dal corpo elettorale. E si affermano incontrastati comportamenti politici che sono certamente incompatibili con il principio costituzionale dell'autogoverno locale, come la contrattazione centralizzata dei sindaci e delle maggioranze, la lottizzazione degli assessori e degli amministratori di enti e aziende municipali, o l'omogeneizzazione delle maggioranze locali agli schieramenti governativi nazionali.

La proposta che ci onoriamo di presentare contiene innovazioni modeste, rispetto all'ordinamento vigente, per quanto concerne i comuni minori. Il meccanismo maggioritario attualmente adottato per i comuni inferiori a 5.000 abitanti viene nuovamente esteso a tutti i comuni inferiori a 10.000 abitanti (come già era previsto dal testo unico delle leggi elettorali comunali prima delle modifiche del 1964), e viene modificato introducendo due correttivi: il massimo dei voti individuali attribuiti a ciascun elettore è abbassato dai quattro quinti ai due terzi dei consiglieri da eleggere, in modo da aumentare la quota di seggi assegnata alla minoranza, pur senza mettere in discussione la stabilità della giunta; e viene esclusa la possibilità del *panachage*, e cioè la possibilità di scegliere candidati da liste diverse.

Per i comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, le innovazioni proposte, rispetto all'ordinamento vigente, sono invece più numerose e rilevanti. Esse sono così riassumibili:

a) obbligo di indicare, nell'ambito di ogni lista elettorale, il candidato alla carica di sindaco (in mancanza, si intende candidato a sindaco il capolista);

b) previsione della facoltà di dichiarare il collegamento fra più liste di candidati presentate nel medesimo comune, a condizione che i presentatori delle varie liste collegate indichino un unico candidato alla carica di sindaco; il candidato alla carica di sindaco può essere candidato in più liste collegate, ovvero in una sola fra esse (articolo 4);

c) riduzione ad una sola delle preferenze a disposizione di ciascun elettore, in modo da scoraggiare la pratica delle « cordate » e il commercio delle preferenze (articolo 5); per le stesse ragioni, viene esclusa la possibilità di indicare la preferenza con il numero di lista del candidato, in luogo del nominativo (l'indicazione del numero favorisce brogli in sede di scrutinio) (articolo 6); al candidato a sindaco sono automaticamente attribuite tante preferenze quanti sono i voti attribuiti alla lista, escludendo che si possano esprimere preferenze nei suoi confronti: l'elettore infatti si troverebbe altrimenti nell'imbarazzante alternativa fra l'esprimere una preferenza a favore del candidato alla carica di sindaco, rinunciando ad incidere sulla scelta degli eletti, ovvero il far mancare al candidato alla carica di sindaco il proprio consenso, per non lasciare ad un numero ridotto di elettori la determinazione in concreto della compagine degli eletti;

d) previsione di un meccanismo di votazione in due turni, allorché nel primo turno il voto non abbia espresso una maggioranza chiara e stabile; quando infatti lo scrutinio dei voti e l'assegnazione dei seggi, effettuata con i meccanismi attualmente vigenti (sostanzialmente proporzionali), non conducano ad assegnare ad una lista, o ad un gruppo di liste collegate, la maggioranza assoluta dei seggi, è previsto un secondo turno elettorale di ballottaggio, da tenersi nella domenica successiva, per l'assegnazione di un quarto dei seggi (in blocco) alla lista, o alla coalizione di liste collegate, che ottenga la maggioranza, anche relativa; in tal caso, di conseguenza, i meccanismi attuali di riparti-

zione dei seggi (sostanzialmente proporzionali) verrebbero utilizzati per assegnare solo i tre quarti dei seggi (articoli 7 e 8);

e) diretta proclamazione del sindaco, ad opera dell'ufficio elettorale, come effetto del voto degli elettori; l'ufficio elettorale provvede infatti, secondo la nostra proposta, a proclamare eletto il designato alla carica di sindaco della lista o della coalizione che ha ottenuto nel primo turno la maggioranza assoluta dei seggi; ovvero il designato a sindaco della lista o della coalizione che abbia vinto il ballottaggio (articolo 9);

f) obbligo del sindaco eletto di presentare al consiglio comunale, entro un mese dalla proclamazione degli eletti, il programma della nuova giunta e la sua composizione; sulla proposta del sindaco, il consiglio si pronuncia con unica votazione a scrutinio palese; se la votazione ha esito positivo, il sindaco e la giunta assumono immediatamente le funzioni; se ha esito negativo, il consiglio è disciolto, e le decisioni sono restituite al corpo elettorale (articolo 10);

g) facoltà del sindaco di scegliere al di fuori del consiglio fino a un terzo degli assessori (articolo 10);

h) previsione di norme rigorose, che impediscono, a pena dello scioglimento dei consigli comunali, il ripristino di pratiche di spartizione degli assessorati, e il ricorrere di crisi di maggioranza nelle amministrazioni locali (articoli 11 e 12);

i) competenza del consiglio comunale a sostituire il sindaco, nel solo caso di decesso o impedimento permanente del medesimo; in tutti gli altri casi, le dimissioni del sindaco comportano lo scioglimento del consiglio e la restituzione ai cittadini del potere di decidere sul programma, sulla maggioranza e sul nuovo sindaco (articolo 11).

Il meccanismo elettorale proposto garantisce dunque in ogni caso la rappresentanza delle minoranze. Prevede anzi una rappresentanza proporzionale di tutte le

forze politiche, allorché essa non impedisce il formarsi di una maggioranza stabile secondo le scelte degli elettori. Prevede inoltre, tendenzialmente, un unico turno di votazione. Il secondo turno è infatti eventuale, ed interviene solo allorché il primo turno (nel quale ciascun elettore vota per il partito e la lista preferita, avendo peraltro chiara la scelta proposta anche in termini di maggioranza e di designazione alla carica di sindaco) non abbia espresso una netta scelta maggioritaria. Il premio di maggioranza alla coalizione vincente è attribuito solo in caso di necessità, al fine di consentire all'elettore di esprimere una scelta chiara della maggioranza chiamata a governare il comune; il premio è in tal caso messo in palio esplicitamente, in un secondo turno nel quale è dichiarata la posta in gioco, e dunque l'elettore sa di doversi esprimere eventualmente in termini di *second best*. Il sistema resta dunque proporzionale, ma è corretto dal premio di maggioranza, che si ripartisce proporzionalmente fra le liste della coalizione vincente.

Il sistema proposto ha, come si può agevolmente constatare, tutti i pregi del sistema della elezione diretta del sindaco, senza averne gli svantaggi; evita cioè i pericoli di eccessiva personalizzazione della competizione elettorale, il rischio di una svalutazione dei programmi politico-amministrativi, e l'eventualità di amministrazioni bicefale (nell'ipotesi di elezione di una maggioranza consiliare non omogenea politicamente rispetto al sindaco eletto direttamente dal popolo), pericoli che sono difficilmente evitabili nel caso dell'elezione diretta del sindaco

separata dall'elezione del consiglio comunale.

Nel contempo, il meccanismo da noi proposto dà al sindaco, legittimato da un chiaro e consapevole consenso popolare, una rilevante forza contrattuale nella formazione della giunta, consentendogli di contrastare tendenze lottizzatrici e spartitorie. Per la stessa ragione, al sindaco è attribuito (articolo 11, comma 4) il potere di provvedere a rimpasti nella composizione della giunta. Si mantiene ferma la responsabilità politica del sindaco nei confronti del consiglio, che può rimuoverlo dall'incarico, approvando a maggioranza assoluta una mozione di sfiducia. Ma le dimissioni del sindaco implicano lo scioglimento del consiglio e dunque restituiscono ogni potere di decisione al cittadino, nel suo ruolo di arbitro del conflitto fra le forze politiche.

Il forte incentivo dato alla preventiva dichiarazione dei rapporti di coalizione, la preventiva indicazione del candidato alla carica di sindaco, l'attribuzione al sindaco del potere di formare la giunta, l'introduzione dell'istituto dello scioglimento automatico sono, nella proposta che presentiamo all'attenzione della Camera, gli elementi che costruiscono complessivamente un meccanismo di formazione degli organi di governo comunali tale da garantire — ci sembra — chiarezza e effettività alle scelte dell'elettore, stabilità e governabilità alle amministrazioni, e una limpida definizione delle responsabilità politico-amministrative connesse alla funzione di governo delle città ovvero connesse alla non meno nobile funzione dell'opposizione democratica.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

MODIFICAZIONI DELLE NORME PER L'ELEZIONE
DEI CONSIGLI DEI COMUNI CON POPOLAZIONE
FINO A 10.000 ABITANTI.

ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 28 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« Le candidature devono essere raggruppate in liste comprendenti un numero di candidati non inferiore ad un quinto e non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere ».

ART. 2.

1. Il primo comma dell'articolo 55 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« Ciascun elettore ha diritto di votare per un numero di candidati pari a due terzi dei consiglieri da eleggere, purché compresi nella medesima lista ».

ART. 3.

1. Sono abrogati l'articolo 29 e il sesto comma dell'articolo 55 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, nonché l'articolo 1 della legge 10 agosto 1964, n. 663.

CAPO II.

MODIFICAZIONI DELLE NORME PER L'ELEZIONE
DEI CONSIGLI DEI COMUNI CON POPOLAZIONE
SUPERIORE A 10.000 ABITANTI.

ART. 4.

1. Dopo l'ottavo comma dell'articolo 32 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, sono inseriti i seguenti:

« Nell'ambito di ogni lista, deve essere indicato il candidato alla carica di sindaco; in mancanza, si intende candidato alla carica di sindaco il capolista.

I presentatori di una lista possono dichiarare, in calce alla lista medesima, il collegamento con altre liste presentate nel medesimo comune, ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 72. La dichiarazione ha efficacia solo se convergente con analoghe dichiarazioni presentate in calce alle liste con le quali si dichiara il collegamento, e se accompagnata dall'indicazione, parimenti convergente, del candidato designato alla carica di sindaco.

In deroga al disposto dei commi precedenti, il designato alla carica di sindaco può essere candidato in una sola delle liste collegate, o in più di una tra esse. Nel caso dell'avvenuta elezione in più liste collegate del candidato designato congiuntamente alla carica di sindaco, il medesimo è tenuto a dichiarare entro dieci giorni la propria opzione per una delle liste suddette ».

ART. 5.

1. Il secondo comma dell'articolo 57 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« Ogni elettore può esprimere una sola preferenza. Non possono essere espresse preferenze a favore del candidato desi-

gnato alla carica di sindaco, ai sensi dell'articolo 32. Al candidato designato alla carica di sindaco si intendono attribuite tante preferenze quanti sono i voti ottenuti dalla lista in cui è inserito ».

ART. 6.

1. L'articolo 58 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« ART. 58. — 1. Non è ammessa l'indicazione della preferenza mediante l'indicazione del solo numero di lista ».

ART. 7.

1. Dopo il quinto comma dell'articolo 72 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è inserito il seguente:

« La disposizione del quinto comma si applica solo se, effettuate le operazioni da esso disciplinate, una singola lista, o più liste collegate ai sensi dell'articolo 32, abbiano conseguito la maggioranza assoluta dei seggi. In mancanza, le operazioni di computo dei voti vengono ripetute in modo da assegnare soltanto i tre quarti dei seggi. All'assegnazione dei rimanenti seggi si procede, in tal caso, ai sensi dell'articolo 72-bis ».

ART. 8.

1. Dopo l'articolo 72 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è inserito il seguente:

« ART. 72-bis. — 1. Allorché, ai sensi dell'articolo 72, non si è pervenuti all'elezione di tutti i consiglieri assegnati, i seggi restanti, pari a un quarto dell'intero consiglio, sono attribuiti alla lista singola, ovvero alle liste collegate che in una suc-

cessiva votazione da tenersi nella domenica seguente ottengano la maggioranza relativa dei voti. Nel caso di liste collegate i seggi sono ripartiti tra le stesse in proporzione dei voti ottenuti nel primo turno. In tale votazione non è ammesso il voto di preferenza per l'assegnazione dei seggi ai candidati; resta valida la graduatoria delle preferenze acquisita nel primo turno ».

ART. 9.

1. All'articolo 73 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Il presidente dell'ufficio centrale proclama quindi eletto sindaco il candidato designato a tale carica nell'ambito della lista o delle liste fra loro collegate che abbiano conseguito la maggioranza assoluta dei seggi, ai sensi dell'articolo 72, ovvero abbiano riportato la maggioranza relativa dei voti nella votazione di ballottaggio, di cui all'articolo 72-bis ».

CAPO III.

ELEZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE. DIMISSIONI E SOSTITUZIONE DEL SINDACO E DELLA GIUNTA.

ART. 10.

1. Nella seduta del consiglio comunale immediatamente successiva a quella prevista dall'articolo 75 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e comunque non oltre un mese dalla proclamazione degli eletti, il sindaco presenta il programma e la lista dei componenti della giunta e li sottopone al voto del consiglio. Il consiglio approva il programma ed elegge la giunta mediante un'unica votazione, a scrutinio palese, e a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Se la votazione ha esito positivo, il sindaco e

la giunta assumono immediatamente l'esercizio delle funzioni. Se ha esito negativo, si provvede allo scioglimento del consiglio.

2. I membri della giunta possono essere scelti anche al di fuori del consiglio, in misura non superiore ad un terzo.

ART. 11.

1. Il sindaco e la giunta sono tenuti a dimettersi allorché il consiglio abbia, a scrutinio palese e a maggioranza assoluta dei suoi componenti, approvato una mozione di sfiducia motivata. La mozione è ammissibile solo se presentata da almeno un quinto dei consiglieri. Essa viene messa in discussione non prima di cinque giorni e non oltre dieci giorni dalla sua presentazione. In assenza di una convocazione, il consiglio si riunisce di diritto alle ore sedici del decimo giorno dalla presentazione della mozione di sfiducia. L'approvazione della mozione di sfiducia comporta lo scioglimento del consiglio comunale e l'indizione di nuove elezioni ai sensi dell'articolo 12.

2. Le dimissioni del sindaco e la sua decadenza dall'ufficio per qualunque causa comportano le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio comunale. Nei soli casi di decesso del sindaco in carica, o di suo impedimento permanente, il consiglio può, entro venti giorni, provvedere alla sua sostituzione, eleggendone il successore nel proprio seno, a scrutinio palese e a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. In assenza di convocazione, il consiglio si riunisce di diritto alle ore sedici del ventesimo giorno dalla presentazione delle dimissioni del sindaco o dal verificarsi della causa di decadenza dall'ufficio. Ove nella prima votazione non sia raggiunta la maggioranza assoluta, si procede immediatamente a votazione di ballottaggio ed è proclamato eletto chi ha riportato il maggior numero di voti e, in caso di parità, il più anziano di età.

3. Nel caso previsto dal comma 2, il sindaco neoeletto provvede, entro i succes-

sivi venti giorni, a sottoporre al voto del consiglio il programma e la lista dei componenti della giunta. Si applica il comma 1 dell'articolo 10.

4. Alla sostituzione di singoli componenti della giunta, e alla revoca e alla modificazione delle deleghe ad essi attribuite, provvede il sindaco. Gli atti di sostituzione, di revoca e di modifica delle deleghe sono comunicati al consiglio nella prima seduta immediatamente successiva.

ART. 12.

1. Sono abrogati l'articolo 4 e i commi primo, secondo, terzo e quarto dell'articolo 5 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

2. Allo scioglimento del consiglio comunale si provvede, oltre che nei casi previsti dalle leggi vigenti, nelle ipotesi disciplinate dagli articoli 10 e 11 della presente legge. In tali casi, l'elezione del nuovo consiglio comunale ha luogo entro i successivi sessanta giorni. Ove essa non sia stata indetta per altra data, ha luogo di diritto nell'ultima domenica precedente il termine anzidetto e nel lunedì successivo.