

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1251

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CIAFFI, SODDU, NENNA D'ANTONIO, ENZO BALOCCHI, BINETTI,
D'ONOFRIO, FRASSON, GITTI, RAVAGLIOLI, ALFREDO VITO, ZAMPIERI**

Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali e dei sindaci

Presentata il 7 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'elezione degli organi delle amministrazioni comunali (sindaco, giunta e consiglio comunale) è disciplinata dal 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.

L'urgente necessità della riforma del sistema elettorale negli enti locali è evidenziata dalla condizione di ingovernabilità che, troppo spesso, colpisce i governi locali.

Questa condizione si fa palese per le difficoltà che i partiti incontrano nel costituire le giunte dopo le elezioni per il rinnovo dei consigli comunali: tali giunte sono frutto di lunghissime trattative, di dosaggi che premiano l'utilità marginale delle componenti indispensabili a raggiun-

gere la maggioranza necessaria per eleggere gli organi di governo locale.

Ancora, le giunte così faticosamente costituite entrano in crisi una o più volte nell'arco del quinquennio di durata normale del consiglio comunale.

Le crisi che sfociano nelle dimissioni formali delle giunte sono precedute o seguite da verifiche, pause di riflessione, mandati esplorativi, periodi ulteriori di paralisi dell'attività amministrativa.

Questo stato di crisi e di ingovernabilità colpisce soprattutto i comuni di maggiore dimensione, come confermano i dati forniti dal Ministero dell'interno: per i comuni superiori ai 10.000 abitanti l'instabilità (almeno una crisi nel quinquennio) colpisce il 40 per cento dei comuni; la percentuale sale al 60 per cento per i comuni oltre i 10.000 abitanti; mentre vi è

una stabilità che sfiora il 100 per cento (oltre il 95 per cento) per i comuni fino a 5.000 abitanti, comuni nei quali vige il sistema maggioritario.

Tutto ciò è gravemente pregiudizievole per lo sviluppo del Paese, se si ha presente che in questi anni ai comuni sono stati affidati compiti e funzioni, via via più vasti ed importanti, che attengono ai servizi alla persona, al territorio e all'ambiente, agli investimenti per strutture pubbliche indispensabili a soddisfare bisogni primari per i cittadini: istruzione, servizi sociali, infanzia, anziani, approvvigionamento idrico, disinquinamento, sport, tempo libero.

Porre rimedio a questo stato di cose è compito non più rinviabile del Parlamento, che è chiamato ad approvare — dopo la lunga assenza in materia per l'intero periodo dalla Costituzione ai giorni nostri — alcune riforme da tempo attese.

Si tratta della riforma dell'ordinamento, della finanza locale e della riforma elettorale.

Il Parlamento ha già approvato la riforma dell'ordinamento degli enti locali (legge n. 142 del 1990) che con la sfiducia costruttiva e con i termini perentori per la formazione delle giunte contribuisce alla continuità e stabilità dei governi.

Con questo provvedimento si affronta la riforma elettorale.

La riforma elettorale negli enti locali deve garantire tre esigenze:

ridurre la frammentazione dei consigli comunali;

dare stabilità e durata ai governi locali;

ampliare il potere di scelta della maggioranza e del governo da parte dei cittadini;

garantire la partecipazione del cittadino, che non esaurisce il suo ruolo decisivo e fondamentale al momento del voto.

L'esigenza di rispettare la volontà popolare deve arrivare fino a consentire al cittadino di scegliere il governo locale.

Per perseguire questo obiettivo sono state avanzate proposte di radicale cambiamento del sistema elettorale negli enti locali.

Queste proposte si sono concretizzate in due direzioni:

elezione diretta del sindaco e della giunta o nomina degli assessori da parte del sindaco;

elezione con liste apparentate e premio di maggioranza.

Una riforma elettorale che garantisca il cittadino del corretto utilizzo del suo voto deve consentire all'elettore di votare per una lista, per una maggioranza, per un programma e per un governo; in mancanza di maggioranza assoluta per una lista — situazione normale — il cittadino deve poter partecipare alla scelta della maggioranza.

Le liste debbono dichiarare prima all'elettore quale maggioranza intendono realizzare dopo le elezioni, per quale programma e per quale sindaco.

La crisi della maggioranza, in questa ipotesi, porta non al cambiamento di maggioranza, ma a nuove elezioni.

Queste proposte incontrano difficoltà non facilmente superabili nell'attuale momento politico, ma le esigenze di un vero confronto parlamentare ci inducono ugualmente a formulare una proposta di legge che può rafforzare significativamente la governabilità dei comuni, pur senza emendamenti radicali e che sia coerente con gli indirizzi politico-istituzionali che caratterizzano la Democrazia cristiana.

Non si tratta di cambiare dalle fondamenta il sistema in vigore, ma di introdurre alcuni correttivi che possono avere un effetto non trascurabile per favorire governi locali più stabili e duraturi e per ridurre la eccessiva proliferazione di liste alle elezioni e un'eccessiva frammentazione dei consigli comunali. Questi correttivi rafforzerebbero ed integrerebbero gli elementi di stabilizzazione del governo locale previsti dalla riforma dell'ordinamento (voto palese, sfiducia costruttiva, termini brevi per l'elezione del sindaco).

Per perseguire la riduzione delle liste si propone un significativo aumento delle firme dei presentatori delle liste; presentatori che debbono essere residenti nel comune per il quale presentano la lista.

L'esigenza di stabilità e di governabilità è, ad avviso dei proponenti, perseguita dalle proposte che attengono: alla elezione diretta del sindaco, all'innalzamento della soglia di sistema maggioritario; alla riduzione del numero dei consiglieri comunali in rapporto alla popolazione di ciascun comune; alla modifica dei criteri di calcolo dei quozienti di attribuzione dei seggi a ciascuna lista.

Sistema maggioritario.

I dati sulla stabilità degli esecutivi dei comuni nei quali vige il sistema maggioritario (oltre il 95 per cento) ci confortano sull'opportunità di innalzare la soglia dei comuni nei quali si applica questo sistema; non è superfluo ricordare che, in passato, tale soglia era già a 10.000 abitanti, diminuita a 5.000 abitanti nel 1964.

Attualmente il sistema maggioritario si applica in 5.963 comuni; la proposta è di applicarlo in tutti i comuni con meno di 30.000 abitanti: in questo caso sarebbero interessati 7.817 comuni su 8.086, e una popolazione pari al 54 per cento dei cittadini italiani.

La riforma elettorale, in questi comuni, si accompagnerebbe: con l'eliminazione del *panachage*; con la previsione delle preferenze, in numero di quattro per candidati di ciascuna lista; con la riduzione del rapporto tra una lista vincente e lista (o liste) soccombenti dagli attuali 4/5 e 1/5, a 2/3 ed 1/3.

Per altro la fissazione della soglia a 30.000 abitanti ha semplicemente valore indicativo, considerando già positiva un'ipotesi che si arresti ai 20.000 abitanti, tanto più in considerazione delle modifiche che si propongono al sistema proporzionale, particolarmente con l'apparenta-

mento. Nell'ipotesi di una soglia a 20.000 abitanti, occorrerà correggere il riparto in 3/4 e 1/4.

Sistema proporzionale.

Per i rimanenti comuni (269 - popolazione 46 per cento) si propone di ridurre il numero dei consiglieri in misura proporzionale per fasce di popolazione: 60 per i comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti; 50 per i comuni con popolazione superiore a 250.000; 40 nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

Inoltre si corregge, come esattamente esposto nell'articolato (articolo 10), il criterio per l'attribuzione dei seggi; ciò che in termini pratici significa introdurre uno « sbarramento » oscillante dal 3 al 4 per cento.

I proponenti peraltro, in alternativa, sono disponibili ad esaminare la possibilità di introduzione di una esplicita clausola di sbarramento del 4 o 5 per cento tenendo conto del confronto che si attuerà con gli altri gruppi. Di particolare rilievo, anche al fine di assicurare il pluralismo della rappresentanza e di favorire intese preelettorali secondo l'indirizzo già descritto, è la esplicita previsione della possibilità di apparentamento fra le liste (articolo 5).

Elezione diretta del sindaco.

Altra significativa novità della proposta è rappresentata dalla figura del « sindaco designato » ed eletto direttamente dai cittadini, possibile sia nel sistema maggioritario che in quello proporzionale (in questo caso la designazione a sindaco può risultare altresì da dichiarazioni convergenti di più liste). Ove la designazione sia fatta, il designato verrà proclamato eletto sindaco - ove consegua la maggioranza la lista o le liste collegate - unitamente ai consiglieri.

In mancanza di maggioranza non si va al ballottaggio, ma il designato ha il compito di formulare la proposta di Governo al consiglio.

* * *

L'ente locale ha sempre avuto, nel nostro ordinamento, un ruolo decisivo nel rapporto tra società e Stato, ma oggi è assolutamente prioritario e lo sarà sempre più domani.

Negli ultimi anni, questo ruolo da un lato è stato accresciuto da compiti e funzioni più ampie ed importanti per il cittadino, dall'altro è stato mortificato da un centralismo sempre più soffocante, che ha ridotto l'autonomia organizzativa, finanziaria ed operativa degli enti locali ed ha portato ad una sempre più accentuata deresponsabilizzazione degli amministratori.

La riforma dell'ordinamento può ridare autonomia e responsabilità al governo locale; ma i risultati saranno parziali e deludenti se non si completerà il quadro con la riforma elettorale, che ridarà ai

cittadini il loro potere di scelta dei governi e di partecipazione, ed ai governi locali durata e stabilità per ben governare in modo efficace ed efficiente.

Un più stretto collegamento tra cittadini e comune, che passa dalla riforma elettorale e da forme di partecipazione, previste dagli statuti di autonomia di cui all'articolo 4 della legge n. 142 del 1990 sul nuovo ordinamento degli enti locali, può superare i fenomeni crescenti di disaffezione e di distacco dei cittadini nei confronti della politica, dei partiti, delle istituzioni.

I gravi problemi che travagliano i comuni possono avere una risposta positiva da riforme organiche che sciolgano i nodi che in questi anni di democrazia repubblicana hanno stretto le autonomie locali, riducendo le potenzialità di erogazione di servizi essenziali ed indispensabili per i cittadini, soprattutto quelli più deboli.

La riforma elettorale potrà migliorare efficienza e capacità di governo degli enti locali e rafforzare il rapporto democratico tra cittadini e istituzioni.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'articolo 2 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:

« ART. 2. — 1. Il consiglio comunale è composto:

a) di 60 membri nei comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti;

b) di 50 membri nei comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti;

c) di 40 membri nei comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;

d) di 30 membri nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti;

e) di 20 membri nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti;

f) di 12 membri nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti.

2. La popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale ».

ART. 2.

1. Il primo comma dell'articolo 11 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dai seguenti:

« Nei comuni con popolazione sino a 30.000 abitanti, l'elezione dei consigli comunali si effettua con il sistema mag-

gioritario a scrutinio di lista e rappresentanza della minoranza.

Ogni lista deve indicare il candidato a sindaco quale primo nome, da stampare nella scheda a fianco del simbolo e sottratto alla votazione preferenziale ».

ART. 3.

1. Il primo comma dell'articolo 12 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« Nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti l'elezione dei consiglieri comunali si effettua con scrutinio di lista e riparto proporzionale, secondo le modalità di cui all'articolo 72 ».

ART. 4.

1. La dichiarazione di presentazione della lista dei candidati, per ogni comune, deve essere sottoscritta da almeno:

a) 10.000 elettori nei comuni con popolazione superiore a un milione di abitanti;

b) 7.000 elettori nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti;

c) 1.500 elettori nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti;

d) 600 elettori nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti;

e) un numero di elettori pari almeno al 2 per cento degli abitanti per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 30.000 abitanti.

2. Nessuna sottoscrizione è richiesta per la dichiarazione di presentazione di lista nei comuni con popolazione inferiore a mille abitanti.

3. Nessuna lista può comprendere un numero di candidati superiore a quello dei consiglieri da eleggere, né inferiore ad un terzo.

ART. 5.

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

« Nell'ambito di ogni lista, è indicato sotto il simbolo in testa alla lista il candidato designato alla carica di sindaco.

I presentatori di una lista possono dichiarare, in calce alla lista medesima, il collegamento con altre liste presentate nel medesimo comune, ai fini e agli effetti di cui all'articolo 72.

Le dichiarazioni di presentazione delle liste collegate devono contenere l'indicazione del medesimo candidato designato alla carica di sindaco.

La dichiarazione ha efficacia solo se convergente con analoghe dichiarazioni presentate in calce alle liste con le quali si dichiara il collegamento stesso ».

ART. 6.

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

« ART. 55. — 1. Il voto di lista si esprime tracciando sulla scheda, con la matita copiativa, un segno sul contrassegno corrispondente alla lista prescelta o nel rettangolo che lo contiene.

2. L'elettore può manifestare la preferenza esclusivamente per candidati della lista da lui votata.

3. Ogni elettore può esprimere preferenze per un numero di candidati non superiore a quattro ».

ART. 7.

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

« Ogni elettore può esprimere preferenze per un numero di candidati non

superiore a due. Non possono essere espresse preferenze a favore del candidato designato alla carica di sindaco, al quale si intendono attribuite tante preferenze quanti sono i voti ottenuti dalla lista o dal gruppo di liste collegate in cui è inserito ».

ART. 8.

1. L'articolo 64 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« ART. 64. — 1. La validità dei voti contenuti nella scheda deve essere ammessa ogni qualvolta se ne possa desumere la volontà effettiva dell'elettore, salvo il disposto dei commi seguenti.

2. Sono nulli i voti contenuti in schede:

a) che non siano quelle di cui agli allegati A) e B) o non portino la firma o il bollo richiesti rispettivamente dal quinto comma dell'articolo 47 e dal secondo comma dell'articolo 48;

b) che presentino scritte o segni tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto;

c) nelle quali l'elettore abbia espresso il voto di lista per più contrassegni, o abbia votato candidati appartenenti a più liste senza votare alcun contrassegno.

3. Sono inefficaci tutti i voti di preferenza se espressi in numero superiore a quattro o se espressi per candidati appartenenti a più liste ».

ART. 9.

1. L'articolo 65 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« ART. 65. — 1. Nei comuni con popolazione sino a 30.000 abitanti, vengono assegnati i due terzi dei seggi alla lista che

consegue il maggior numero di voti, salvo quanto disposto dall'articolo 60. Il terzo residuo dei seggi è attribuito alla lista che ha riportato, dopo la prima, il maggior numero di voti.

2. Fra i candidati della lista o delle liste di cui al comma 1 sono eletti coloro che hanno riportato il maggior numero di preferenze ed a parità di preferenze i più anziani ».

ART. 10.

1. L'articolo 72 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« ART. 72. — 1. Il presidente dell'ufficio centrale, nel giorno di martedì successivo alla votazione, se possibile, o al più tardi la mattina del mercoledì, riunisce l'ufficio e riassume i risultati delle varie sezioni, senza poterli modificare.

2. Indi determina la cifra elettorale di ciascuna lista e la cifra elettorale di ciascun candidato; determina inoltre, per le liste collegate, la cifra elettorale di ciascun gruppo di liste.

3. La cifra elettorale di una lista è costituita dalla somma dei voti validi riportati dalla lista stessa in tutte le sezioni del comune.

4. La cifra individuale di ciascun candidato è costituita dal numero dei voti di preferenza.

5. La cifra elettorale di ciascuno dei gruppi di liste collegate è costituita dalla somma delle cifre elettorali delle liste collegate.

6. Per l'assegnazione del numero dei consiglieri a ciascuna lista o gruppo di liste collegate che abbiano complessivamente superato il 4 per cento dei voti validamente espressi, si divide ciascuna cifra elettorale successivamente per 1,5; 2; 3; 4;... sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponendoli in una

graduatoria decrescente. Ciascuna lista o gruppo di liste collegate avrà tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ad essa appartenenti, compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito alla lista o gruppo di liste collegate che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale, e, a parità di questa ultima, per sorteggio.

7. Se ad una lista o gruppo di liste collegate spettano più posti di quanti sono i suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti fra le altre liste o gruppi di liste collegate secondo l'ordine dei quozienti.

8. Per i gruppi di liste collegate si procede ad un ulteriore riparto per determinare il numero dei consiglieri spettante a ciascuna lista. Ove un gruppo di liste collegate abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, il numero dei seggi da ripartire tra le liste collegate è diminuito di una unità, corrispondente al seggio da attribuire al candidato comune designato alla carica di sindaco.

9. Per il riparto dei seggi tra le liste collegate si divide la cifra elettorale di gruppo per il numero dei seggi attribuito al gruppo, come eventualmente diminuito ai sensi del comma 8. Si divide poi la cifra elettorale di ciascuna lista per il quoziente così ottenuto. Si attribuiscono quindi ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente risulti contenuto nella cifra elettorale stessa. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale; a parità di cifra elettorale si procede per sorteggio.

10. Se ad una delle liste collegate spettano più posti di quanti sono i suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti tra le altre liste, proporzionalmente alla loro cifra elettorale, secondo le modalità di riparto di cui al comma 9.

11. Stabilito il numero dei consiglieri assegnati a ciascuna lista, l'ufficio centrale forma la graduatoria dei candidati delle

singole liste, secondo l'ordine decrescente delle rispettive cifre individuali ».

ART. 11.

1. L'articolo 73 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« ART. 73. — 1. Il presidente dell'ufficio centrale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletti consiglieri comunali i candidati designati alla carica di sindaco delle liste o dei gruppi di liste collegate che nelle operazioni di riparto abbiano conseguito almeno un seggio; e, fino a concorrenza dei seggi cui ciascuna lista ha diritto, quei candidati che, nell'ordine della graduatoria di cui al comma 11 dell'articolo 72, hanno riportato le cifre individuali più elevate e, a parità di cifra, quelli che precedono nell'ordine di lista, dopo aver interpellato gli elettori presenti circa l'esistenza di eventuali cause di illeggibilità da parte degli eletti e salve le decisioni del consiglio comunale a norma dell'articolo 75.

2. Il presidente dell'ufficio centrale proclama altresì eletto sindaco il consigliere allo scopo designato dalla lista o dal gruppo di liste collegate, che abbiano ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi ».

ART. 12.

1. Dopo l'articolo 75 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è inserito il seguente:

« ART. 75-bis. — 1. Nella prima seduta del consiglio comunale, il sindaco proclamato eletto sottopone a voto di approvazione il programma e la composizione della giunta.

2. Qualora non vi sia stata proclamazione diretta del sindaco, il consigliere designato alla carica, o, in mancanza di

designazione, il più votato della lista o del gruppo di liste che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti, formula una proposta di programma, di designazione del sindaco e di composizione della giunta che sottopone all'approvazione del consiglio comunale.

3. Ove la proposta venga accolta dal consiglio comunale con la maggioranza assoluta di voti risultano eletti il sindaco e i componenti della giunta proposti.

4. Se la proposta non consegue la maggioranza prevista dal comma 3 il consiglio comunale viene convocato entro otto giorni per procedere alla designazione del sindaco e della giunta ai sensi dell'articolo 5 ».

ART. 13.

1. Nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e successive modifiche e integrazioni, le parole: « 5.000 abitanti », ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: « 30.000 abitanti ».

ART. 14.

1. Nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, sono abrogati l'articolo 29, nonché tutte le disposizioni incompatibili con le norme della presente legge.