

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI e CANDIOTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 1990

Norme per l'elezione diretta dei sindaci
e per l'elezione dei consigli comunali

ONOREVOLI SENATORI. - Il seguente disegno di legge viene presentato mentre è tuttora in corso la discussione sulla riforma delle autonomie locali. Ai presentatori risulta infatti del tutto evidente che un riordinamento di fondo del governo locale non può essere utilmente compiuto se non si affronta, seppure con distinto atto di legislazione, il sistema per l'elezione degli organi. La preminente importanza del comune quale fondamento dell'autogoverno locale ha indotto i presentatori ad affrontare in primo luogo, con il seguente disegno di legge, la non più procrastinabile riforma del sistema per le elezioni comunali, tanto dei consigli quanto degli organi esecutivi.

Una delle cause di crescente distacco fra cittadini ed amministratori locali è data dalla eccessiva conflittualità ed instabilità che caratterizza la vita di dette amministrazioni.

Questo stato di cose è preoccupante in quanto i comuni rappresentano la realtà amministrativa più vicina alla cittadinanza e raccolgono inoltre una massa di competenze amplissime, per effetto delle quali il cittadino si trova quotidianamente come interlocutore un ufficio, un rappresentante, o un dipendente del comune.

La frequenza delle crisi delle giunte, l'oscillazione ed il ribaltamento disinvoltato delle maggioranze, oltre a nuocere alla credibilità delle istituzioni, danneggiano

fortemente la continuità e la coerenza dell'azione amministrativa. Occorre inoltre ricordare la pretestuosità delle ragioni politiche addotte a spiegazione delle crisi, che spesso sono solo un pretesto per cambiare gli assetti nella gestione del potere locale.

Per evitare che lo svolgimento del rapporto fra cittadino ed amministrazioni locali perduri e per rinsaldare la credibilità delle istituzioni democratiche, si ritiene pertanto indispensabile varare una riforma elettorale diretta a rafforzare l'esecutivo ed a rendere più stabile l'assetto complessivo delle amministrazioni comunali.

Il presente disegno di legge prevede innanzitutto l'elezione diretta del sindaco, sia nei piccoli che nei grandi comuni.

In particolare il sindaco, nel presente disegno di legge riceverebbe anche nei comuni inferiori a 5.000 abitanti una sorta di investitura diretta, coincidendo con il candidato più votato. Indubbiamente il sistema proposto conduce a situazioni di sicura stabilità in amministrazioni finora insidiate da frequenti oscillazioni provocate dal gioco dei partiti e delle correnti.

Per i comuni superiori a 5.000 abitanti, il sistema proposto concilia la stabilità e trasparenza della responsabilità esecutiva, ricondotta sul sindaco eletto direttamente dai cittadini, con una rappresentazione fedele e perciò proporzionale della cittadinanza nel consiglio comunale.

È infatti convinzione dei presentatori del presente disegno di legge che il voto debba e possa essere insieme l'espressione efficace di un verdetto popolare, e anche di una rappresentanza rispettosa del pluralismo esistente nella pubblica opinione. E che perciò convenga ricorrere a formule, quale quella qui proposta, idonee a migliorare la stabilità dell'amministrazione senza mortificare il pluralismo rappresentativo.

Si propone in sostanza l'elezione diretta del sindaco per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti in modo da dare all'esecutivo una investitura popolare che lo metta al riparo da scossoni che non siano motivati da profonde ragioni politiche. Per ottenere tale obiettivo si propone anche lo

scioglimento automatico del consiglio comunale nel caso che il sindaco sia posto in minoranza da parte del consiglio stesso.

Il sistema di elezione prevede un doppio turno con accesso al secondo per quei candidati che abbiano riportato nel primo almeno il 10 per cento dei voti o che abbiano le adesioni di altri candidati che complessivamente insieme al proprio risultato consentano di superare la predetta soglia.

Quanto al sistema di elezione dei consiglieri comunali, la ridotta dimensione dell'elettorato nella quasi totalità dei comuni rende obiettivamente difficile e forse anche inopportuno adottare a livello comunale il sistema a collegio uninominale. Occorre perciò mantenere il sistema di lista con voto preferenziale, senza peraltro ignorare gli abusi, le distorsioni e le degenerazioni cui il voto di preferenza può dar luogo. Si è perciò ritenuto di limitare le preferenze con ciò anche limitando il rischio degli inconvenienti suddetti.

Illustriamo di seguito i singoli articoli del disegno di legge.

Articolo 1. - L'articolo introduce un nuovo sistema di elezione del sindaco nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti stabilendo la nomina del candidato della lista di maggioranza che abbia riportato il maggior numero di voti.

L'investitura democratica del sindaco consente di stabilire che questi rimanga in carica per tutta la durata del consiglio salvo che sia messo in minoranza dalla maggioranza assoluta dei componenti lo stesso.

Viene stabilito inoltre che in caso di morte o impedimento del sindaco subentri il vice sindaco che è il secondo degli eletti in termini di voti ottenuti.

Articolo 2. - È questo l'articolo cardine della iniziativa legislativa in quanto fissa le modalità per l'elezione diretta del sindaco nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Si stabiliscono:

a) l'elezione del sindaco a suffragio universale diretto contestualmente all'ele-

zione del consiglio comunale, ma su schede distinte;

b) l'indicazione all'atto della presentazione della candidatura a sindaco del contrassegno da indicare nella scheda assieme al nominativo del candidato alla carica di vice sindaco;

c) il divieto di candidatura a sindaco in comuni diversi e la possibilità di candidature contemporanee a consigliere ed a sindaco nel medesimo comune;

d) l'elezione del candidato che abbia raggiunto alla prima votazione la maggioranza assoluta dei voti validi a patto che questa rappresenti almeno il 30 per cento degli aventi diritto al voto;

e) l'effettuazione di un secondo turno in caso di mancata elezione, cui accedono i candidati che, non avendo rinunciato alla propria candidatura, abbiano raggiunto il 10 per cento dei voti validi o i candidati su cui convergano le adesioni di altri candidati a condizione che la somma complessiva dei risultati nel primo turno abbia raggiunto il 10 per cento;

f) l'attribuzione della carica di sindaco al vice sindaco in caso di morte o di impedimento del primo;

g) le dimissioni obbligatorie del sindaco in caso di richiesta in tal senso della maggioranza assoluta dei componenti del consiglio comunale con conseguente scioglimento del consiglio comunale e l'indizione di nuove elezioni.

Articolo 3. - La norma è diretta a ridurre il numero delle preferenze esprimibili per l'elezione dei consigli comunali a due, per i comuni in cui il numero di consiglieri da eleggere non supera i sessanta ed a tre nei comuni il cui numero di consiglieri da eleggere è di ottanta.

Articolo 4. - L'articolo è diretto ad introdurre la carica di presidente del consiglio comunale, in modo da rendere autonomo il funzionamento del consiglio medesimo, separando la funzione di presidenza dei lavori consiliari dalla funzione esecutiva del sindaco quale capo dell'amministrazione.

Articolo 5. - La norma attribuisce al sindaco il potere di nomina e di revoca dei componenti la giunta comunale, che possono essere scelti anche al di fuori del consiglio comunale tra i cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità a consigliere comunale.

Si tratta di una innovazione che attribuisce un notevole potere al sindaco e introduce un importante elemento di stabilità nelle amministrazioni comunali, il tutto è però temperato dalla facoltà del consiglio comunale di mettere in minoranza il sindaco imponendone di dimissioni connessa allo scioglimento del consiglio comunale medesimo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Elezione del sindaco nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti)

1. L'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

«Art. 5. - 1. Nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti viene eletto sindaco il candidato della lista di maggioranza che abbia riportato il maggior numero di voti; viene eletto vice sindaco il candidato della lista di maggioranza risultato secondo nell'attribuzione dei voti.

2. Nell'ipotesi di morte, o impedimento, del sindaco subentra nella carica il vice sindaco.

3. Il sindaco deve dimettersi qualora lo richieda il consiglio comunale con mozione approvata dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti. In tal caso il consiglio si scioglie automaticamente e si procede a nuove elezioni.

4. Il prefetto, con decreto motivato, annulla la elezione del sindaco quando l'eletto si trovi in uno dei casi di ineleggibilità previsti dalla legge. In tal caso il vice sindaco subentra nella carica di sindaco.

5. Contro il decreto del prefetto, entro quindici giorni dalla comunicazione, il consiglio comunale o l'eletto possono ricorrere al Governo il quale provvede con decreto del Presidente della Repubblica, previo il parere del Consiglio di Stato».

Art. 2.

(Elezione diretta del sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti)

1. Dopo l'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è inserito il seguente:

«Art. 5-bis - 1. Nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti il sindaco

viene eletto a suffragio universale diretto, contestualmente all'elezione del consiglio comunale, su schede distinte.

2. Le candidature a sindaco devono essere presentate dagli elettori secondo le modalità di cui al primo comma dell'articolo 32.

3. Sono eleggibili alla carica di sindaco i cittadini iscritti nelle liste elettorali, in possesso dei requisiti di eleggibilità alla carica di consigliere comunale.

4. All'atto della presentazione della propria candidatura, ciascun candidato alla carica di sindaco deposita il proprio contrassegno da stampare sulla scheda assieme al nominativo e deve indicare il candidato alla carica di vice sindaco.

5. È consentita la candidatura a sindaco e a consigliere comunale nel medesimo comune; in caso di elezione ad entrambe le cariche l'eletto decade da consigliere comunale. Non è consentita la contemporanea candidatura a sindaco in più comuni nè la candidatura di chi è già sindaco in un altro comune.

6. Le operazioni elettorali, le votazioni e gli scrutini avvengono con le stesse modalità previste per l'elezione del consiglio comunale dalla normativa vigente in quanto applicabile.

7. Risulta eletto sindaco alla prima votazione il candidato che abbia ottenuta la maggioranza assoluta dei voti validi, e che abbia raggiunto una cifra elettorale pari almeno al 30 per cento degli aventi diritto al voto.

8. Nel caso di mancata elezione, si procede ad una seconda votazione da effettuarsi con inizio nella seconda domenica successiva.

9. Alla seconda votazione sono ammessi a partecipare i candidati che, nel primo turno, abbiano riportato almeno il 10 per cento dei voti validi e non abbiano rinunciato alla candidatura almeno sette giorni prima dell'effettuazione del secondo turno elettorale.

10. Sono altresì ammessi al secondo turno quei candidati sui quali convergano le adesioni di altri candidati, che desistano dalla candidatura per la seconda votazione,

a condizione che la somma complessiva dei loro risultati elettorali abbia raggiunto almeno il 10 per cento dei voti validi nel primo turno elettorale.

11. Le adesioni di cui al comma 10 devono essere espresse dai candidati con atto scritto da depositarsi presso la cancelleria della corte di appello competente per territorio almeno sette giorni prima della effettuazione del secondo turno elettorale.

12. Entro lo stesso termine ciascun candidato alla carica di sindaco ha facoltà di modificare l'indicazione alla carica di vice sindaco.

13. Nell'ipotesi di morte, o di impedimento del sindaco subentra nella carica il vice sindaco.

14. Il sindaco deve dimettersi qualora lo richieda il consiglio comunale con mozione approvata dalla maggioranza dei suoi componenti. In tal caso il consiglio si scioglie automaticamente e si procede a nuove elezioni».

Art. 3.

(Riduzione del voto di preferenza nelle elezioni dei consigli comunali)

1. Il primo comma dell'articolo 57 del 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 per i comuni in cui il numero dei consiglieri da eleggere non supera i sessanta non superiore a tre nei comuni in cui il numero dei consiglieri da eleggere è di ottanta».

Art. 4.

(Presidente del consiglio comunale)

1. Dopo l'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è inserito il seguente:

«Art. 10-bis - 1. Nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti il consiglio

comunale, nella sua prima seduta, elegge tra i suoi membri un presidente.

2. Per l'elezione del presidente è richiesta alla prima votazione la maggioranza assoluta dei componenti il consiglio; alla seconda votazione risulta eletto il candidato che abbia riportato la maggioranza semplice.

3. Il presidente del consiglio comunale presiede il consiglio e dirige il dibattito, fissa il giorno per le riunioni ordinarie e straordinarie del consiglio su iniziativa propria o su richiesta del sindaco o di un terzo dei consiglieri».

Art. 5.

(Designazione degli assessori)

1. L'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

«Art. 4. - 1. Gli assessori sono nominati dal sindaco anche al di fuori dei componenti del consiglio comunale, tra i cittadini elettori del consiglio comunale, in possesso dei requisiti di eleggibilità a consigliere comunale.

2. Il sindaco può revocare e sostituire uno o più assessori motivandone le ragioni al consiglio comunale».