

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 116

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **PECCHIOLI, GUERZONI, SALVI, D'ALESSANDRO PRISCO, TOSSI BRUTTI, FRANCHI, PELLEGGI, DANIELE GALDI, BRINA, SCIVOLETTO e ANGELONI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 APRILE 1992

Modifiche ed integrazioni al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e nuove norme per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali

ONOREVOLI SENATORI. — Il testo unico approvato con decreto del presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, che disciplina l'elezione dei consigli comunali, è assai invecchiato e non più adeguato alle esigenze della democrazia locale e all'efficienza delle amministrazioni comunali. Ad esso anzi possono farsi risalire, oltre che a cause più strettamente politiche, non pochi dei fenomeni di degenerazione istituzionale che si sono manifestati in questi ultimi anni. Il sistema elettorale da esso disciplinato non consente al corpo elettorale di esprimersi direttamente e immediatamente su un programma, su una coalizione, su una possibile *leadership*. Gli effetti negativi e distorcenti sono diversi, tenuto conto, in

primo luogo, che l'elettore vota tendenzialmente estraniandosi dai problemi regionali o locali, sollecitato a dare preminenza ad equilibri nazionali fra *partners* di governo o fra maggioranza ed opposizione. In tal modo sono resi più facili i tentativi di omogeneizzare centro e periferia, di trasferire in periferia le formule del governo centrale, svuotando le autonomie regionali o locali. L'assenza di chiari programmi finisce per accrescere, spesso oltre misura, il potere di contrattazione permanente dei partiti presenti nelle giunte, causa non ultima di paralisi decisionali, del prevalere di interessi particolari rispetto a progetti generali, di pratiche spartitorie e lottizzatrici. Addirittura in non poche realtà viene

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esaltato il potere di contrattazione di quel solo consigliere su cui si reggono incerte e precarie maggioranze, affidando così un potere di condizionamento a ciascuno dei consiglieri della maggioranza.

In ogni caso vengono compromesse l'omogeneità e la collegialità delle giunte, rafforzando la tendenza all'occupazione e alla feudalizzazione di assessorati, enti, aziende, unità sanitarie locali. Si determinano forme di instabilità che certo non giovano né all'efficienza né alla democrazia né alla credibilità stessa delle istituzioni regionali o locali. Anche in altra sede vengono previsti strumenti per rendere più stabili le giunte, compresa la sfiducia costruttiva, ma l'effetto di tali congegni è in realtà limitato dalle crisi extraconsiliari non conseguenti a voto di sfiducia, ma a dimissioni del sindaco o della giunta. Ma è soprattutto l'equilibrio fra partiti e istituzioni che viene fortemente compromesso a vantaggio dei primi, nuocendo sia ai partiti sia alle istituzioni; e le degenerazioni partitocratiche non si combattono regolando o limitando pericolosamente l'autonomia dei partiti (come invece è più volte emerso nei dibattiti di questi anni), ma solo rafforzando le istituzioni.

L'attuale legge elettorale non consente di garantire soprattutto uno dei capisaldi di una robusta democrazia: la limpida imputazione delle responsabilità, l'individuazione, cioè, di chi l'elettorato deve scegliere per il governo delle città. Una limpida delimitazione delle responsabilità è già problematica a causa delle intense forme di cogestione fra Stato e regioni, fra regioni ed enti locali, fra comuni e circoscrizioni; e diviene ancora più problematica per l'esasperata concorrenza elettorale all'interno delle stesse coalizioni di maggioranza. La crisi delle città richiede centri decisionali pubblici affidabili, in grado di assumere impegni; il perseguimento di tali obiettivi, in breve, può ritenersi difficilmente compatibile con sistemi politici basati su giunte instabili e prive di orizzonti pluriennali.

Il primo elemento significativo che, a questo proposito, si introduce è rappresentato dalla nuova configurazione del sindaco

rispetto al consiglio di cui è componente, ma è considerato distinto dall'assemblea e non da essa eletto.

Le norme contenute nel presente disegno di legge delineano un sistema differenziato per i 7.382 comuni sino a 20.000 abitanti e per i comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

Per i primi viene esteso, con incisive correzioni, il sistema oggi vigente per i comuni fino a 5.000 abitanti. Tale sistema ha dato complessivamente buona prova, ma ha presentato dei difetti che le nostre proposte intendono correggere; in particolare, una sovrarappresentazione della maggioranza, una sottorappresentazione della minoranza, l'adozione del metodo del *panachage*.

Per i comuni superiori ai 20.000 abitanti si prevede il seguente sistema:

a) facoltà per le liste di concorrere da sole o collegate con altre liste. La dichiarazione di collegamento, da effettuarsi al momento della presentazione di una lista, ha efficacia solo se accompagnata dall'indicazione, convergente fra le liste che intendono collegarsi, del candidato designato alla carica di sindaco;

b) un primo turno elettorale e un secondo turno elettorale eventuale, da attivarsi esclusivamente nel caso in cui il primo turno non consenta il raggiungimento da parte di una lista singola o di liste collegate del 50,1 per cento dei seggi;

c) qualora al primo turno una singola lista o più liste collegate non abbiano conseguito la maggioranza assoluta dei seggi, le operazioni di computo dei voti vengono ripetute in modo da assegnare soltanto la metà dei seggi. I seggi restanti, pari alla metà dell'intero consiglio, sono attribuiti alla lista singola, ovvero alle liste collegate, che in una successiva votazione da tenersi nella settimana seguente ottengono la maggioranza relativa dei voti secondo i criteri previsti dall'articolo 72 del testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, come modificato dall'articolo 8 del disegno di legge. Nel caso di liste collegate, i seggi

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

restanti sono ripartiti tra le stesse in proporzione dei voti ottenuti nel secondo 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.

Principi analoghi a quelli proposti con il presente disegno di legge ispirarono nella XXV legislatura, sessione 1919-1920, la proposta di legge n. 469, d'iniziativa dei deputati Matteotti ed altri, recante: «Modificazioni alla legge comunale e provinciale per le elezioni amministrative», nella quale si legge:

«...I consigli degli enti locali sono chiamati... ad un'opera concreta di amministrazione e di azione, che richiede la massima omogeneità e stabilità sia nella giunta che esegue, sia nella maggioranza del consiglio che la nomina e delibera intorno a bilanci, progetti, mutui, nomine, eccetera.

...la proporzionale, per il rispetto di un principio astratto, renderebbe automaticamente e praticamente impossibile la costituzione di una amministrazione stabile e omogenea.

...Anche se si pensasse che, dopo le elezioni, la forza delle cose costringerebbe i gruppi avversari ad allearsi, per evitare la

crisi e costituire giunte di coalizione, non sarebbe assai più onesto e civile ed educativo che codeste coalizioni si presentassero chiaramente prima, come tali, agli elettori, e come tali fossero accolte o respinte?

Tanto più - si noti - che, mentre la proporzionale ha certamente contribuito alla formazione dei grandi partiti politici, nelle elezioni amministrative potrà invece contribuire alla moltiplicazione, alla frammentazione dei partiti.

...Peggio ancora: la proporzionale integrale potrebbe dar vita e forza anche ad infimi gruppetti affaristici della specie più equivoca, i quali poi venderebbero caro il loro appoggio al partito più impaziente di arrivare, ai danni di tutta la cittadinanza».

I presentatori non propongono modifiche per l'elezione dei consigli provinciali, in ragione delle diverse funzioni, prevalentemente di programmazione, assegnate alle amministrazioni provinciali, per le quali, quindi, non si presentano le esigenze sopra richiamate per le amministrazioni comunali. I presentatori si propongono invece di presentare, con una successiva iniziativa, proposte per la modifica della legge 17 febbraio 1968, n. 108, contenente: «Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale».

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Composizione del consiglio comunale)

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 dal sindaco eletto e da:

- a) 80 membri nei comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti;
- b) 50 membri nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti;
- c) 40 membri nei comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;
- d) 30 membri nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti;
- e) 20 membri nei comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti;
- f) 15 membri negli altri comuni;
- g) tutti gli eleggibili quando il loro numero non raggiunga quello fissato.

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

Art. 2.

(Elezione della giunta)

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

«Art. 4. - 1. Nella prima adunanza del consiglio comunale dopo l'elezione, il sindaco, se risulta proclamato alla carica a

norma degli articoli 67 o 73, comunica i nomi dei consiglieri comunali che propone come componenti della giunta.

2. Il consiglio comunale approva la lista proposta dal sindaco a maggioranza assoluta dei voti.

3. Se la lista non è approvata, il sindaco presenta un'altra lista.

4. Se nella seconda votazione la nuova lista non è approvata, il sindaco decade, il consiglio comunale è sciolto e si procede a nuove elezioni entro quarantacinque giorni».

Art. 3.

*(Norme per l'elezione dei consigli
dei comuni con popolazione
sino a 20.000 abitanti)*

1. All'articolo 28 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Le candidature sono proposte con l'indicazione del candidato alla carica di sindaco e con un numero di candidati pari al numero dei consiglieri».

2. 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. Alla lista che ottiene la più alta cifra elettorale sono assegnati tre quinti dei seggi. Gli altri due quinti sono distribuiti tra le liste a norma dei primi sette commi dell'articolo 72».

3. L'articolo 29 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e l'articolo 1 della legge 10 agosto 1964, n. 663, sono abrogati.

Art. 4.

*(Indicazione del candidato alla carica
di sindaco)*

1. All'articolo 32 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repub-

blica 16 maggio 1960, n. 570; al sesto comma è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ciascuna lista deve indicare il nome del candidato alla carica di sindaco».

Art. 5.

(Norme per l'elezione dei consigli comunali dei comuni con popolazione oltre i 20.000 abitanti)

1. All'articolo 32 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, dopo il decimo comma è aggiunto il seguente:

«All'atto della presentazione della lista, i presentatori possono dichiarare il collegamento con altre liste che concorrono all'elezione nel medesimo comune per la determinazione degli effetti di cui all'articolo 72, sesto comma. Tale dichiarazione ha effetto qualora risulti la convergenza di almeno un'altra analoga dichiarazione di collegamento sottoscritta dai presentatori ed accompagnata dall'indicazione dello stesso candidato per la carica di sindaco».

Art. 6.

(Abolizione del voto di preferenza)

1. Gli articoli 57 e 58 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, sono abrogati.

Art. 7.

(Elezione del sindaco)

1. All'articolo 66 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Il presidente, infine, dichiara il risultato dello scrutinio, lo certifica nel verbale, proclama eletto alla carica di sindaco il candidato indicato dalla lista che ha ottenu-

to il maggior numero di voti e, se il comune ha un'unica sezione, proclama gli eletti alla carica di consigliere comunale secondo l'ordine di collocazione nella lista».

Art. 8.

(Determinazione dei seggi spettanti alle liste concorrenti)

1. All'articolo 72 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, dopo il quinto comma sono aggiunti i seguenti:

«In presenza di liste collegate ai sensi dell'articolo 32, è la somma delle cifre elettorali di ciascuna di esse che è divisa per 1, 2, 3, 4, ... Determinati in tal modo i quozienti più alti e, quindi, il numero dei seggi spettanti al gruppo delle liste collegate, si procede a ripartire detti seggi fra le singole liste in proporzione ai voti che ciascuna di queste ha ottenuto. Comunque vengono assegnati tanti seggi in più alla lista o alle liste collegate che abbiano ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, sino a conseguire il 55 per cento dei seggi.

Se a seguito delle operazioni effettuate ai sensi dei commi precedenti nessuna lista o nessuno dei gruppi di liste collegate ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi del consiglio comunale, si attribuisce con il sistema proporzionale la metà dei seggi.

Si procede quindi ad un secondo turno da effettuarsi entro i quindici giorni successivi, cui devono essere ammesse d'ufficio soltanto le liste che hanno partecipato al primo turno con i collegamenti eventualmente già dichiarati in quella tornata. Effettuato lo spoglio con le stesse procedure previste per il primo turno, il presidente attribuisce alla lista, o ai gruppi di liste collegate che hanno ottenuto nel secondo turno il maggior numero di voti, un numero di seggi tale che sommato a quelli conseguiti nel primo turno consenta di conseguire il 55 per cento dei seggi.

I restanti seggi si attribuiscono con il criterio proporzionale alle altre liste singole o collegate».

Art. 9.

(Proclamazione del sindaco)

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 proclama eletto alla carica di sindaco il candidato indicato dalla lista o dalle liste che hanno ottenuto la maggioranza dei seggi del consiglio comunale; riceve l'opzione per una delle liste collegate dei candidati che non siano stati eletti alla carica di sindaco; proclama quindi eletti alla carica di consigliere comunale i candidati secondo l'ordine di collocazione nelle liste sulla base dei seggi ottenuti da ciascuna lista.

2. L'opzione di cui al comma 1 va effettuata, a pena di decadenza, entro due giorni dalla richiesta del presidente».

Art. 10.

(Mozione di sfiducia)

1. Un decimo dei consiglieri può presentare una mozione di sfiducia al sindaco e alla giunta, che è discussa non prima di tre giorni dalla presentazione e non oltre il decimo giorno.

2. La mozione è votata per appello nominale; se approvata, determina la decadenza del sindaco e della giunta e lo scioglimento del consiglio comunale. Le elezioni per il rinnovo devono avere luogo entro il quarantacinquesimo giorno dallo scioglimento.

3. La giunta resta in carica per l'ordinaria amministrazione.

Art. 11.

(Scrutinio e proclamazione)

1. La rubrica della sezione II del capo V del titolo II del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica

16 maggio 1960, n. 570, è sostituita dalla seguente:

«Sezione II - Disposizioni particolari per lo scrutinio e la proclamazione nei comuni con popolazione sino a 20.000 abitanti».

2. La rubrica della sezione III del capo V del titolo II del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituita dalla seguente:

«Sezione III - Disposizioni particolari per lo scrutinio e la proclamazione nei comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti».

Art. 12.

(Funzioni del consiglio nei comuni sino a 1.000 abitanti)

1. Nei comuni sino a 1.000 abitanti, le funzioni della giunta sono esercitate dal consiglio.

Art. 13.

(Abrogazione di norme)

1. L'articolo 5 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è abrogato.