

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 432

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ZAMBERLETTI, DE MATTEO, D'AMELIO, MAZZOLA, ACQUARONE, CARRARA, MONTINI, FOSCHI, COVIELLO, NAPOLI, CUSUMANO, RUFFINO, FORCIERI, GIOVANELLI e PEZZONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1992

Norme per l'elezione diretta del sindaco e per l'elezione dei consigli comunali e delle città metropolitane secondo il sistema maggioritario

ONOREVOLI SENATORI. - Già col *referendum* del 9 e 10 giugno dello scorso anno 27 milioni di elettori avevano inteso accelerare in modo deciso il cammino delle riforme elettorali ed istituzionali nel nostro Paese. La spinta riformatrice è uscita ulteriormente confermata dal successo del patto referendario nelle recenti elezioni politiche.

Tuttavia nel Paese cresce anche la sfiducia per il persistente immobilismo in questa materia troppo a lungo evocata senza conseguenze tangibili. All'immobilismo si aggiunge ora anche il peso della «questione morale» che è tanto più esplosiva quanto più tocca i livelli della vita amministrativa locale. Sappiamo certo che la riforma delle regole elettorali locali non risolve tutti i

problemi di moralizzazione della politica: ma come non vedere nell'assenza dell'alternanza una delle cause scatenanti dei crescenti episodi di malcostume? Non si venga ad obiettare con semplicismo che in alcune situazioni particolarmente esplosive l'alternanza vi sarebbe già stata: in tali casi niente ha deciso il corpo elettorale, quello che dovrebbe essere il vero sovrano di una reale democrazia dell'alternanza, ed invece tutto è stato concentrato nelle sedi decisionali di partito e di correnti, compresi cambi di maggioranza. Per di più l'alternanza suppone il ricambio tra maggioranze alternative e non l'alternò combinarsi di spezzoni delle vecchie maggioranze con nuovi adepti, magari realizzato mantenendo lo

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stesso sindaco. La cultura della competizione, su cui si fondano le regole di una democrazia dell'alternanza, si oppongono radicalmente a quella cultura della collusione e del trasformismo su cui si fondano purtroppo ancora le regole vigenti.

La legge 8 giugno 1990, n. 142, ha introdotto alcuni mutamenti nelle nostre amministrazioni senza però che, a causa della richiesta del voto di fiducia da parte del Governo, sia stato possibile inserirvi la necessaria modifica del sistema elettorale e della forma di governo.

Uno dei tre quesiti referendari della raccolta svoltasi nella primavera del 1990 prevedeva l'estensione a tutti i comuni del sistema maggioritario già vigente al di sotto dei cinquemila abitanti, con l'abrogazione del *panachage*. Esso fu bocciato dalla Corte costituzionale per assenza di unitarietà interna, ma certo fornì una spinta decisiva nel determinare un consenso popolare alla spinta riformatrice del *referendum*. L'opinione pubblica aveva infatti avuto modo, pochi mesi prima dell'inizio della raccolta delle firme, di misurare tutta la sconnessione esistente tra consenso, potere e responsabilità nel rinnovo delle amministrazioni locali del maggio 1990.

Ecco quindi il senso di questa iniziativa parlamentare che, in coerenza con la nuova richiesta referendaria, ripropone i contenuti fondamentali del quesito, con alcuni perfezionamenti, resi possibili dallo strumento del disegno di legge, non vincolato ad un carattere meramente abrogativo come lo è invece il quesito referendario.

Per tutti i comuni si prevede un sistema che consente la chiara scelta di una mag-

gioranza e del suo sindaco. A favore della lista risultata vincente viene comunque attribuita una quota di seggi pari al 60 per cento del consiglio, di modo che essa possa disporre di una maggioranza consiliare che però non sia tale da schiacciare le minoranze. Si tratta quindi di un sistema maggioritario con correttivo proporzionale dagli effetti assai simili a quello vigente in Francia, a partire dalla legge del 19 novembre 1982.

Il sistema viene qui proposto nelle modalità più semplici e omogenee al quesito referendario.

Viene abolito il voto di preferenza a cui sono indissolubilmente legate, sul piano amministrativo ancor più che su quello politico, fenomeni di penetrazione lobbistica o, addirittura, malavitosa.

Resterebbe, per tutti i comuni, il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta: nel caso di rottura di tale rapporto si giungerebbe allo scioglimento automatico del consiglio, secondo i principi del «governo di legislatura».

Il sistema viene poi adottato anche per le istituende città metropolitane, in modo che tale nuovo livello di governo non nasca con strumenti istituzionali deboli e senza un chiaro vincolo con le volontà del corpo elettorale.

Colleghi senatori, siamo chiamati a rispondere in tempi brevi alla spinta riformatrice presente nel Paese, a completare senza indugio la riforma delle autonomie locali. Siamo chiamati ad evitare la definitiva esplosione del sistema e la caduta in una ingovernabilità complessiva a livello locale in cui diviene impossibile individuare non solo le responsabilità di governo, ma anche quelle di non governo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Il sindaco)

1. Il sindaco di ogni comune o città metropolitana è eletto a suffragio universale diretto per un periodo di cinque anni, contestualmente alla elezione del consiglio comunale o del consiglio metropolitano. Può essere rieletto unicamente per un secondo mandato.

2. Il sindaco è eletto con il sistema maggioritario a doppio turno, secondo le disposizioni di cui all'articolo 3.

3. Possono candidarsi alla carica di sindaco i cittadini che hanno i requisiti necessari per candidarsi alla carica di consigliere comunale o consigliere metropolitano. Le candidature possono essere presentate da un partito politico rappresentato nel consiglio comunale o metropolitano uscente, nel corrispondente consiglio regionale o in Parlamento. Esse possono ugualmente essere presentate da un numero di elettori pari ad almeno l'1 per cento degli iscritti alle liste elettorali del comune o città metropolitana.

4. I nomi e cognomi dei candidati alla carica di sindaco sono riportati su una apposita scheda elettorale, diversa da quella utilizzata per l'elezione del consiglio comunale o metropolitano.

5. Un candidato alla carica di sindaco può altresì candidarsi alla carica di consigliere comunale o metropolitano, ma se eletto ad entrambe le funzioni, decade automaticamente dalla carica di consigliere.

Art. 2.

(Il consiglio comunale o metropolitano)

1. Il consiglio comunale è composto da consiglieri eletti sulla base di liste con il

sistema maggioritario, secondo le disposizioni di cui all'articolo 4.

2. Nelle città metropolitane, il consiglio metropolitano è composto per il 60 per cento da consiglieri eletti in collegi uninominali con il sistema maggioritario, e per il 40 per cento da consiglieri eletti sulla base di liste con il sistema proporzionale, secondo le disposizioni dell'articolo 5.

3. Le candidature o liste di candidati al consiglio comunale o metropolitano possono essere presentate da un partito rappresentato nel consiglio uscente o da un numero di elettori pari ad almeno l'uno per cento del totale degli iscritti alle liste elettorali dell'entità territoriale corrispondente come città metropolitana, comune, collegio elettorale uninominale di cui al comma 2.

4. Le liste elettorali devono comprendere un numero di candidati non inferiore al 60 per cento del numero dei consiglieri da eleggere sulla base di liste e non superiore ad esso.

5. I nomi e cognomi dei candidati nelle liste devono essere elencati dai presentatori e contrassegnati con numero progressivi.

6. Nessun candidato può essere presente in liste elettorali diverse o in più di un collegio uninominale.

7. Ciascun elettore può esprimere un solo voto di preferenza, scrivendo il cognome di un candidato accanto al simbolo della lista prescelta, accompagnato dal nome nei casi di omonimia.

Art. 3.

(Elezioni del sindaco)

1. È proclamato eletto dall'ufficio elettorale competente il candidato alla carica di sindaco che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi. Se nessun candidato ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi, si procede ad un secondo turno elettorale.

2. Il secondo turno ha luogo di diritto la seconda domenica successiva a quella del primo. Sono ammessi a presentare la loro candidatura al secondo turno i candidati

alla carica di sindaco che hanno riportato nel primo turno almeno il 10 per cento del totale dei voti validi.

3. Dopo il secondo turno, è proclamato eletto dall'ufficio elettorale competente il candidato alla carica di sindaco che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

Art. 3.

(Elezione del consiglio comunale)

1. Per la determinazione del numero di consiglieri eletti da ciascuna lista si dividono le rispettive cifre elettorali, pari alla somma dei voti validi riportati da ciascuna lista in tutte le sezioni del comune, successivamente per 1, 2, 3, 4, e così via, sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere, e quindi si scelgono, tra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero uguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista avrà tanti eletti quanti sono i quozienti ad essa relativi compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, per cifre intere e decimali, il seggio è assegnato alla lista che ha la più alta cifra elettorale o, a parità di quest'ultima, per sorteggio.

2. Se nessuna lista ha conseguito almeno il 60 per cento dei seggi, si attribuisce comunque alla lista che ha ottenuto più voti validi un numero di seggi pari al 60 per cento del totale. I restanti seggi vengono attribuiti alle liste ulteriori ai sensi del comma 1.

3. Se ad una lista spettano più consiglieri di quanti sono i suoi candidati, i seggi eccedenti sono aggiunti a quelli che vengono distribuiti tra le altre liste, ai sensi del comma 2.

4. Stabilito il numero dei consiglieri attribuiti a ciascuna lista, l'ufficio elettorale comunale ordina i candidati di ciascuna lista in una graduatoria decrescente in base al numero delle preferenze attribuite a ciascuno di essi, ed alla determinazione e proclamazione degli eletti in base all'ordine di tale graduatoria.

Art. 5.

(Elezione del consiglio metropolitano)

1. Per l'elezione del consiglio metropolitano, ciascun elettore può esprimere due voti: il primo per uno dei candidati presentati nel collegio uninominale in cui vota, il secondo per una delle liste presentate nella città metropolitana.

2. In ciascuna scheda elettorale sono ripartiti da un lato i nomi e i cognomi dei candidati presentati nel collegio uninominale in cui si vota, e dall'altro i simboli delle liste presentate nella città metropolitana.

3. In ciascuno dei collegi uninominali è proclamato eletto consigliere metropolitano il candidato che ha riportato maggior numero di voti validi.

4. Per la determinazione del numero di consiglieri metropolitani eletti da ciascuna lista, si dividono le rispettive cifre elettorali, pari alla comma dei voti validi riportati da ciascuna lista in tutte le sezioni della città metropolitana, successivamente per 1, 2, 3, 4, e così via, sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere con scrutinio di lista, e quindi si scelgono, tra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero uguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponibili in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista avrà tanti eletti quanti sono i quozienti ad essa relativi compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, per cifre interne e decimali, il seggio è assegnato alla lista che ha la più alta cifra elettorale o, a parità di quest'ultima, per sorteggio.

5. Stabilito il numero dei consiglieri attribuiti a ciascuna lista, l'ufficio elettorale comunale ordina i candidati di ciascuna lista in una graduatoria decrescente in base al numero delle preferenze attribuite a ciascuno di essi ed alla determinazione e proclamazione degli eletti in base all'ordine di tale graduatoria.

Art. 6.

(Giunta comunale o metropolitana)

1. Il sindaco nomina gli assessori che compongono la giunta comunale o metropo-

litana tra i cittadini che godono dei requisiti per l'elezione a consigliere comunale o metropolitano. L'accettazione della carica di assessore comporta la decadenza immediata dalla eventuale carica di consigliere.

2. Il sindaco può revocare e sostituire gli assessori dandone comunicazione al consiglio comunale.

3. Il voto contrario del consiglio ad una proposta del sindaco o della giunta non comporta l'obbligo di dimissioni.

4. Il sindaco e la giunta cessano dalla loro carica in caso di adozione di una mozione motivata di censura approvata con voto per appello nominale da una maggioranza qualificata dei due terzi dei membri del consiglio comunale o metropolitano. La mozione di censura, sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri, è proposta nei confronti dell'intera giunta.

5. In caso di approvazione della mozione di censura di cui al comma 4, si procede allo scioglimento del consiglio ai sensi delle leggi vigenti. Le elezioni del nuovo sindaco e del nuovo consiglio comunale o metropolitano hanno luogo simultaneamente entro i successivi novanta giorni. Ove esse non siano state indette per altra data, hanno luogo di diritto nell'ultima domenica precedente il termine anzidetto.

Art. 7.

(Testo unico)

1. Le disposizioni della presente legge modificano, in quanto incompatibili, le norme di cui agli articoli 18, 33, 34 e 37 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Il Governo è autorizzato ad emanare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico al fine di coordinare le norme della presente legge con le vigenti norme relative alla elezione degli organi comunali e all'ordinamento delle autonomie locali.

Art. 8.

(Delimitazione dei collegi uninominali)

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo

procede con apposito provvedimento alla definizione e delimitazione sul territorio di ciascuna città metropolitana di un numero di collegi elettorali uninominali pari al 60 per cento del numero dei membri del consiglio metropolitano. Ciascun collegio deve includere un numero equivalente di elettori ed avere continuità territoriale. In ogni caso la differenza del numero di elettori iscritti alle sezioni del collegio più numeroso e quello del collegio meno numeroso non può essere superiore al 10 per cento.

2. Qualora, in occasione delle successive revisioni delle liste elettorali metropolitane, si dovessero rilevare importanti movimenti di residenza o variazioni del numero degli elettori tali da determinare differenze nel numero di elettori di diversi collegi uninominali superiori a quelle consentite dal comma 1, il Governo dispone una modifica della delimitazione dei collegi tale da ripristinare l'equilibrio richiesto.