

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 467

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SCEVAROLLI, CALVI, CASTIGLIONE, COVATTA, RIVIERA, SCHEDEA, BALDINI, FRASCA, COCCIU, ZAPPASODI, AGNELLI Arduino, MARINUCCI MARIANI, CIMINO, CAPPIELLO, PIERRI, INNAMORATO, SELLITTI, GANGI, STRUFFI, RICEVUTO, VOZZI, GIORGI, LIBERATORI, PISCHEDDA, PIZZO, RUSSO Giuseppe, ROMEO e GALUPPO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 LUGLIO 1992

Elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia;  
riforma della legge elettorale comunale e provinciale

ONOREVOLI SENATORI. — La elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia rappresenta una risposta incisiva alla crisi della politica e delle istituzioni locali.

Essa costituisce una svolta radicale nella vita di comuni e provincie e deve quindi essere raccordata con la situazione esistente al fine di evitare sconquassi. Nell'introdurre una innovazione di tale portata si deve inoltre evitare di realizzare una condizione di divaricazione permanente nella guida delle istituzioni locali.

Due sono i terreni da percorrere: il terreno della legittimazione politica, il terreno della separazione dei poteri e delle competenze tra i diversi organi.

È quanto si propone di fare il presente disegno di legge.

Sul terreno della legittimazione politica si vuole sottolineare, innanzitutto, il persistere di un legame tra il sindaco ed il consiglio comunale.

Ed infatti, si propone che nei comuni con più di 5.000 abitanti un numero non inferiore al 40 per cento dei consiglieri eletti al primo turno, che si ricorda essere in numero pari al 90 per cento dei consiglieri spettanti all'ente, sia abilitato ad avanzare una candidatura a sindaco ed a collegare ad essa, conseguentemente, una lista di candidati pari al 10 per cento dei consiglieri spettanti all'ente meno una unità.

In ogni caso va consentita almeno un'altra candidatura, anche se essa non risulti sottoscritta dal 40 per cento dei consiglieri comunali. Facendo un esempio concreto,

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nel caso dei più grandi comuni, enti a cui spettano 50 consiglieri: 45 consiglieri sono eletti al primo turno, ad essi si aggiungono, quindici giorni dopo, il sindaco e i quattro candidati della lista ad esso collegata.

La norma garantisce che siano due i candidati per la elezione a sindaco, salvo il caso che nessuna candidatura sia sottoscritta dal 40 per cento dei consiglieri: in tale ipotesi, anzichè votare per il sindaco, si torna a votare per il consiglio comunale.

Tale scelta è motivata dalla eccessiva frammentazione verificatasi nel consiglio comunale e tale, quindi, da limitarne le possibilità di stabilità.

Si ricorda che la lista collegata al candidato sindaco deve recare un analogo numero di candidati supplenti e ciò per una duplice ragione: surrogare chi, per qualunque causa, cessi dal mandato e rendere possibile agli eletti di diventare assessori.

Al sindaco, o meglio alla coalizione o accordo che lo candida, spetta dunque un premio di maggioranza. Un premio tale da garantire che esso può contare, nella maggior parte dei casi, su una maggioranza preconstituita.

Il meccanismo appare dunque perfettamente coerente con gli obiettivi di garantire la stabilità nella guida degli enti, di fornire una investitura diretta al sindaco e di consentirgli un rapporto non conflittuale, in linea generale è ovvio, con il consiglio.

Esso è inoltre teso a prevenire i rischi di una eccessiva personalizzazione del confronto politico, rischio che è indubbiamente insito nella elezione diretta dei sindaci.

Si sottolineano, infatti, i legami del sindaco con il consiglio, la sua provenienza da una candidatura avanzata dai consiglieri, ed il suo collegamento con una intesa politica.

Nei comuni inferiori a 5.000 abitanti si ritiene che tale meccanismo presenti gli inconvenienti di una eccessiva macchinosità e si tende a raggiungere tali obiettivi attraverso la elezione a sindaco del capolista della lista vincente.

Altro aspetto strettamente collegato ai precedenti e che caratterizza la proposta è

rappresentato dalla completa separazione tra i ruoli di assessore e di consigliere.

Ciò vuole indurre un processo di separazione dei ruoli politici dai compiti gestionali. Si intende così contribuire a determinare un ulteriore fattore di stabilità: l'esperienza ci dice infatti che molte crisi sono legate alle aspirazioni personali dei consiglieri. Ma, più in generale, questo rappresenta un modo per richiamare alla politica energie che oggi sono lontane da essa e per dare più trasparenza al governo degli enti.

La rigida norma della incompatibilità tra gli incarichi di assessore e di consigliere è, ovviamente, temperata dalla possibilità che l'eletto, nel primo turno o nel premio di maggioranza, si dimetta dall'incarico per assumere il ruolo di assessore.

Sul terreno della ripartizione dei poteri tra sindaco, giunta e consiglio si operano una serie di riforme decise che sottolineano, in modo netto, i diversi ruoli di ogni organo.

Compiti di governo quotidiano e competenza residuale generale per il sindaco, compiti che sono esaltati dal rappresentare l'elemento cardine per le nomine dei rappresentanti dell'ente. Anche in tale fattispecie si è voluto sottolineare il forte legame del sindaco, pur nella diversità dei rispettivi ruoli, con il consiglio.

Compiti di programmazione delle scelte e di gestione per le giunte. La riduzione drastica del numero dei componenti la giunta, e si usa non a caso tale termine e non quello di assessore, è fatta per raggiungere più obiettivi, primo fra tutti quello di rendere effettiva la separazione tra la sfera della politica e la sfera della burocrazia; una separazione oggi rimessa agli statuti comunali e che molto spesso non è andata al di là delle generiche affermazioni.

Compiti di confronto politico sugli indirizzi e compiti di controllo per il consiglio. Al riguardo la proposta è tesa ad ampliare, valorizzare e sperimentare nuove forme di indirizzo e di controllo e vuole rappresentare un elemento di sprone in tale direzione. Il consiglio può paralizzare l'attività del sindaco, e viceversa, ma ciò comporta un conflitto tra due organi elettivi diretti: un

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

conflitto che solo il corpo elettorale può risolvere.

Si vuole inoltre sottolineare la necessità che le norme per la elezione diretta del sindaco siano accompagnate dalla puntuale previsione legislativa dei diversi ruoli e ciò al fine di non rendere monca, o addirittura illusoria e controproducente, la riforma.

Il disegno di legge si caratterizza inoltre per il nuovo meccanismo di elezione dei consigli comunali nei comuni in cui per legge sono costituite le aree metropolitane.

In tali centri i consiglieri sono eletti su base circoscrizionale e svolgono anche le funzioni di consigliere della circoscrizione. Si sottolinea così il loro forte radicamento con il territorio. Ma, soprattutto, si riduce il numero complessivo del personale politico elettivo, contribuendo a dare il via ad una seria riduzione della quantità di addetti politici a vario titolo, un problema che il Paese sente oggi come una reale priorità.

Di notevole rilievo è la norma che prevede la drastica riduzione del numero dei consiglieri comunali; una indicazione concreta per dare risposta ad una esigenza prioritaria per la opinione pubblica. La ripartizione in circoscrizioni nel territorio dei comuni superiori a 100.000 abitanti e dei comuni capoluogo di provincia diventa una scelta di competenza della autonomia statutaria e non più un vincolo di legge: un modo concreto per rafforzare la stessa autonomia statutaria.

Al fine di evitare la formazione di circoscrizioni in modo da «aiutare» questa o quella maggioranza, si sono dettati criteri precisi per la ripartizione del territorio comunale in circoscrizioni, prevedendo altresì il potere sostitutivo del Ministro dell'interno.

Viene introdotta la preferenza unica in tutti i comuni in cui si vota con la proporzionale. Ciò avverrà in liste ristrette per i grandi comuni, in liste più ampie per gli altri centri: comunque una esigenza oggi ineludibile.

Viene introdotta la clausola di sbarramento per potere essere rappresentati nel consiglio. Una chiara risposta alla esigenza di combattere la frammentazione delle rappresentanze.

Meccanismi eguali, salvo la lieve crescita del numero dei consiglieri provinciali, che è determinata dalla necessità di introdurre il premio di maggioranza e di non sconvolgere la attuale ripartizione del territorio in collegi, sono previsti anche per la elezione diretta del presidente della provincia, per la ripartizione dei poteri con la giunta ed il consiglio provinciali e per la riforma dei meccanismi elettorali.

Il disegno di legge prevede ulteriori riforme.

La riduzione alla sola giornata domenicale della durata delle elezioni comunali, provinciali e regionali. Una misura europea, già sperimentata con successo nel nostro Paese in altri tipi di consultazione elettorale.

La delega al governo per introdurre lo scrutinio elettronico: una norma di trasparenza.

La riduzione a quattro anni della durata del mandato di sindaco, presidente della provincia e dei consigli comunali e provinciali. Una norma utile per dare più potere ai cittadini senza che ciò pesi negativamente sulla continuità della attività amministrativa.

La eleggibilità per non più di due mandati consecutivi di sindaco e presidente della provincia, ad evitare possibili abusi nell'esercizio di tali incarichi introducendo una norma radicalmente innovativa per il nostro sistema politico.

Di notevole rilievo è anche la previsione della ineleggibilità ad assessore di tutti coloro che hanno esercitato tale incarico per due mandati consecutivi.

Altrettanto importante è la norma che prevede la impossibilità della nomina di qualunque consigliere comunale o provinciale ad incarichi in altri enti, anche se in rappresentanza del proprio consiglio.

Dunque, una risposta di riforma «forte» rispetto alla fase di crisi delle autonomie locali. Ma anche una risposta tesa a non creare sconvolgimenti irrazionali, e con essi rigetti radicali. Una iniziativa che tende, nel cambiare immediatamente la politica ed il modo di governare nei comuni e nelle provincie, a prefigurare una strada buona per tutti i livelli istituzionali del nostro Paese.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. Nei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e Cagliari, nei quali devono essere costituite le aree metropolitane, ai sensi dell'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le elezioni per il rinnovo del 90 per cento dei consiglieri spettanti all'ente avvengono su base circoscrizionale.

2. Ai fini di cui al comma 1, si applica la legge per le elezioni nelle regioni a statuto ordinario, in quanto compatibile, facendo riferimento alla circoscrizione anzichè al «collegio provinciale», ed al comune anzichè al «collegio unico regionale».

3. Negli altri comuni superiori a 5.000 abitanti il 90 per cento dei consiglieri spettanti all'ente è eletto sulla base delle norme vigenti.

4. In tutti i comuni superiori a 5.000 abitanti possono essere ammesse al riparto dei seggi solo le liste che raggiungano almeno il 5 per cento dei voti validi espressi.

5. In tutti i comuni superiori a 5.000 abitanti il voto di preferenza è unico.

6. Nei comuni in cui, sulla base dell'articolo 13, comma 1, della legge n. 142 del 1990, sono costituite le circoscrizioni di decentramento, la loro costituzione è rimessa alla autonomia statutaria.

**Art. 2.**

1. Il numero dei consiglieri comunali spettanti ad ogni ente è così fissato:

a) nei comuni capoluogo di area metropolitana 50 consiglieri;

b) nei comuni superiori a 100.000 abitanti 40 consiglieri;

c) nei comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 100.000 abitanti 30 consiglieri;

d) nei comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 20.000 abitanti 20 consiglieri;

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- e) nei comuni con popolazione compresa tra 3.001 e 5.000 abitanti 10 consiglieri;
- f) nei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti 6 consiglieri.

## Art. 3.

1. Il numero dei seggi spettante ad ogni circoscrizione di decentramento comunale è proporzionale alla popolazione residente.

2. Il consiglio comunale, nella ripartizione del territorio in circoscrizioni, deve attenersi ai seguenti principi:

a) nei comuni di cui all'articolo 1, comma 1, il numero dei residenti per circoscrizione elettorale non potrà essere inferiore a un dodicesimo del totale dei residenti nel comune e comunque non inferiore a 200.000;

b) il numero dei residenti della circoscrizione più piccola non potrà essere inferiore al 66 per cento del numero dei residenti della circoscrizione maggiore.

3. Nel caso in cui la ripartizione in circoscrizioni non sia stata operata o non rispetti le disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo, provvede il Ministro dell'interno con proprio decreto. I consigli circoscrizionali di cui all'articolo 13 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono costituiti dai consiglieri comunali eletti nella circoscrizione.

## Art. 4.

1. Nei comuni superiori a 5.000 abitanti, la seconda domenica successiva alle elezioni per il consiglio comunale, sono indette elezioni popolari per il sindaco, a suffragio universale e diretto.

2. Le candidature per la elezione del sindaco, corredate da una proposta programmatica, devono essere sottoscritte da un numero di consiglieri comunali non inferiore al 40 per cento dei consiglieri eletti nel primo turno. Nel caso in cui una sola candidatura risulti sottoscritta dal 40 per cento dei consiglieri eletti nel primo turno, è ammessa alle elezioni anche l'altra

candidatura che ha raccolto il maggior numero di firme di consiglieri. Nel caso di pari numero di firme di consiglieri, prevale il candidato sostenuto dai consiglieri che rappresentano la somma delle cifre individuali elettorali più alte. Nel caso in cui nessuna candidatura sia sottoscritta dal 40 per cento dei consiglieri entro sette giorni dalla elezione per il consiglio comunale, la domenica successiva si vota nuovamente per il rinnovo del consiglio comunale, sulla base delle liste già presentate. Ogni consigliere comunale può sottoscrivere una sola candidatura.

3. Ad ogni candidatura a sindaco è collegata una lista di candidati per il consiglio comunale pari al 10 per cento meno una unità del totale dei consiglieri spettante all'ente.

4. La lista di cui al comma 3 deve inoltre contenere la indicazione di candidati supplenti per il consiglio comunale in numero eguale a quelli effettivi. Essi entrano in carica, in base all'ordine di presentazione all'interno della lista, ove cessino dalla carica, per qualunque ragione, uno o più consiglieri eletti nella stessa lista.

5. Risulta eletto il candidato sindaco che ottiene più voti.

6. La elezione di un candidato sindaco comporta la automatica elezione a consigliere comunale di tutti i candidati di cui al comma 3.

7. Il sindaco fa parte a pieno titolo del consiglio comunale.

#### Art. 5.

1. Nei comuni inferiori a 5.000 abitanti il capolista della lista che ottiene più voti è automaticamente eletto sindaco.

#### Art. 6.

1. Il sindaco nomina e presiede la giunta. Il numero massimo dei componenti la giunta è così fissato:

a) 2 componenti, per i comuni fino a 3.000 abitanti;

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) 4 componenti, per i comuni con popolazione compresa fra 3.001 e 20.000 abitanti;

c) 6 componenti, per i comuni con popolazione compresa fra 20.001 e 100.000 abitanti;

d) 8 componenti, per i comuni superiori a 100.000 abitanti;

e) 10 componenti, per i comuni capoluogo di aree metropolitane.

2. L'incarico di componente della giunta è incompatibile con l'incarico di consigliere comunale.

3. I componenti della giunta possono essere sostituiti dal sindaco secondo le modalità stabilite dallo statuto comunale.

## Art. 7.

1. Al sindaco, ai componenti la giunta ed ai consiglieri comunali si applicano tutte le norme di legge attualmente in vigore in tema di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza.

2. I consiglieri comunali non possono essere nominati dal consiglio di cui fanno parte in alcun ente.

## Art. 8.

1. A modifica delle disposizioni di cui agli articoli 32, 35 e 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, spettano:

a) al sindaco, in aggiunta alle competenze previste dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti, le competenze di cui alla lettera n) del comma 2 dell'articolo 32 della legge n. 142 del 1990, da esercitarsi nell'ambito di una rosa proposta dal consiglio comunale, secondo quanto previsto dallo statuto, nonché tutte le competenze che la legge non assegna direttamente ad altri organi;

b) alla giunta, le competenze di cui alle lettere b), salvo quelle assegnate al consiglio ai sensi della lettera c) del presente comma, d), f), g), h), i) ed m) del comma 2 dell'articolo 32 della legge n. 142 del 1990, nonché la definizione delle piante organiche e le relative variazioni;

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

c) al consiglio, i bilanci annuali e pluriennali, i conti consuntivi, i piani territoriali ed urbanistici, la disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni del personale, nonchè quanto previsto dalle lettere a), e) ed l) del comma 2 dell'articolo 32 della legge n. 142 del 1990.

2. A richiesta di un numero di consiglieri non inferiore al 20 per cento dei consiglieri spettanti all'ente, il consiglio deve, entro i dieci giorni successivi, esaminare una o più deliberazioni assunte dal sindaco e dalla giunta, sulla base della richiesta. Le deliberazioni, unitamente ai pareri espressi dal consiglio e dai singoli consiglieri, devono essere inoltrate ai competenti organi per il controllo preventivo di legittimità.

3. Gli statuti possono prevedere ulteriori forme di controllo dell'attività del sindaco e della giunta da parte del consiglio o di sue commissioni.

## Art. 9.

1. Le elezioni per il rinnovo di un numero di componenti il consiglio provinciale, pari a quello attualmente previsto, avvengono sulla base delle leggi vigenti.

2. La seconda domenica successiva alle elezioni di cui al comma 1, sono indette le elezioni popolari per il presidente della provincia a suffragio universale e diretto.

3. Ad ogni candidato a presidente della provincia è abbinata una lista di candidati consiglieri provinciali pari al 10 per cento, arrotondato, ove occorra, per eccesso, del numero di consiglieri provinciali attualmente previsto per ogni ente.

4. Si applicano, in quanto compatibili, le norme previste per i comuni dagli articoli 1, comma 4, 4, 5, 7 ed 8.

## Art. 10.

1. La mancata approvazione del bilancio preventivo, nonchè dei conti consuntivi dell'esercizio precedente, nonchè la votazione, a maggioranza assoluta dei componenti il consiglio, di una mozione di

sfiducia, costituiscono causa di decadenza del sindaco e del presidente della provincia, e di scioglimento del consiglio.

2. La cessazione dalla carica del sindaco o del presidente della provincia provoca lo scioglimento del consiglio, salvo il caso di morte. In tale evenienza il consiglio, sulla base della previsione statutaria, elegge nel proprio seno, per la parte restante del mandato, il sindaco o il presidente della provincia. Nella prima votazione occorre la maggioranza assoluta dei componenti il consiglio, nella seconda è sufficiente la maggioranza relativa.

3. Lo scioglimento del consiglio, da qualunque ragione determinato, provoca la decadenza del sindaco e del presidente della provincia.

#### Art. 11.

1. La apertura dei seggi per le elezioni comunali, provinciali e regionali, è fissata per le ore 7,00 della domenica e la chiusura per le ore 22,00 della stessa giornata.

2. Il Governo, entro un anno dalla data di approvazione della presente legge, è delegato ad emanare norme aventi valore di legge per consentire la lettura e lo scrutinio elettronico delle schede elettorali.

#### Art. 12.

1. La durata in carica del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli comunali e provinciali, è ridotta a quattro anni.

2. Il sindaco ed il presidente della provincia sono eleggibili per non oltre due mandati consecutivi. Gli assessori comunali e provinciali non sono nominabili ad assessori per più di due mandati consecutivi.

#### Art. 13.

1. Tutte le norme incompatibili con la presente legge sono abrogate.

## Art. 14.

1. La presente legge entra in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

## Art. 15.

1. Entro i dodici mesi successivi alla entrata in vigore della presente legge, il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno e previo pronunciamento del Consiglio dei ministri, scioglie i consigli provinciali e dei comuni superiori a 5.000 abitanti, al fine di potere indire nuove elezioni sulla base delle norme di cui alla presente legge.