

LA NASCITA DEL NUOVO SISTEMA ELETTORALE
PER I COMUNI ITALIANI: L'ITER PARLAMENTARE
DELLA LEGGE 81/1993

di ALESSANDRO GRILLI

Questo saggio è tratto dalla tesi di laurea Sistemi elettorali e forme di governo nei comuni italiani. Dalla proporzionale all'elezione diretta del sindaco 1945-1993, discussa presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Urbino. La tesi ha ottenuto il VI premio «Celso Gbini», indetto dalla Società italiana di studi elettorali (SISE) per le tesi di carattere elettorale discusse negli anni 1995-1996. Un ringraziamento particolare al prof. Antonio Agosta, relatore della tesi, per la pazienza e l'attenzione con cui ha seguito il lavoro.

Il 25 marzo del 1993, il parlamento italiano ha approvato la legge n. 81 sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli comunali e provinciali, ponendo così termine ad un iter legislativo durato più di otto mesi.

Le nuove norme hanno provocato un forte cambiamento nella vita politica delle amministrazioni locali, ma la riforma ha prodotto effetti anche a livello nazionale: una nuova consapevolezza del ruolo degli enti periferici, la nascita del cosiddetto "partito dei sindaci", il favore con cui alcuni esponenti politici guardano il sistema elettorale e la forma di governo emersi dalla legge 81.

Il presente lavoro si propone di ricostruire le vicende parlamentari che hanno condotto all'adozione delle nuove norme, per cercare di cogliere i successivi arricchimenti che la legge ha ricevuto e comprendere le motivazioni politico-istituzionali che sono alla base della sua approvazione.

Dapprima vedremo le proposte di legge presentate alla Camera dei deputati, cioè il ramo del parlamento da cui è iniziato l'iter legislativo. Seguirà la ricostruzione delle tappe del procedimento, osservando le quali si cercherà di mettere in evidenza le posizioni delle forze politiche e i punti più controversi in discussione.

Per finire, delineremo in sintesi quali sono i punti qualificanti della nuova normativa elaborata dal parlamento, sia a livello di sistema elettorale, sia a livello di forma di governo, evidenziandone i pregi, ma anche le incongruenze.

1. *Le proposte di legge presentate alla Camera dei deputati*

Nel corso del 1992 vennero presentati alla Camera dei deputati 19 progetti di legge in materia di sistemi elettorali locali¹.

Ben cinque provenivano dal gruppo della DC, quattro dal gruppo del PSI, due dal gruppo del MSI, uno ciascuno da Rete, Verdi, Lega Nord, PLI, PRI, PSDI, PDS, Pannella. In ognuno di questi si faceva riferimento all'elezione diretta del sindaco, che veniva considerata l'innovazione istituzionale più importante da introdurre nell'ordinamento comunale. Le uniche tre proposte che non la contemplavano espressamente (Novelli, Bossi ed altri, Boato ed altri) si spingevano oltre, prevedendo addirittura l'elezione diretta dell'intera giunta. Subito apparve chiaro qual era il punto su cui le forze politiche si dividevano, il vero nodo da sciogliere: la scelta fra un'elezione collegata e contestuale oppure separata per sindaco e consiglio comunale. Inizialmente la diatriba riguardò l'utilizzo di una *scheda separata* o di una *scheda unica*. Solo successivamente gli schieramenti in campo si concentrarono sulla questione realmente decisiva: la possibilità di un voto *unico* o di un voto *disgiunto* per le due arene elettorali².

I progetti del gruppo della DC. – Per motivi diversi, due delle cinque proposte presentate da esponenti della DC spiccavano sulle altre: quella di Segni ed altri (18/7/1992) e quella di Ciaffi ed altri (7/7/1992).

La prima risultava importante poiché Mario Segni era il principale esponente del movimento referendario che aveva fornito un grosso impulso alla riforma del sistema elettorale. L'iter di approvazione di questa legge si svolse infatti sotto la spada di Damocle del referendum che si sarebbe dovuto tenere nell'aprile del 1993 e che intendeva estendere a tutti i comuni il sistema elettorale allora vigente per quelli

¹ La principale fonte di riferimento del lavoro è il *Dossier-provvedimento* della Camera dei deputati «L'elezione diretta del sindaco e la riforma del sistema elettorale locale. Lavori preparatori della legge 25 marzo 1993, n. 81», voll. I-XII *passim*.

² Secondo il presidente della commissione Affari costituzionali della Camera, Adriano Ciaffi, l'eccessiva rilevanza data al tema della scheda unica e della scheda separata, rispetto a quello più importante del voto unico o disgiunto fu dovuta più che altro ad un equivoco della stampa nazionale. Lo fa rilevare nella seduta della Commissione del 2 Settembre 1992; cfr. *Dossier-provvedimento*, cit., vol. I, p. 318.

sotto i 5mila abitanti³. La consultazione popolare avrebbe riguardato esclusivamente l'elezione del consiglio e non quella del sindaco. Segni e gli altri esponenti del COREL ritennero dunque opportuno completare il progetto in sede parlamentare, presentando una loro proposta in merito, con lo scopo di delineare un sistema che fosse in sintonia con lo spirito referendario, nel caso il provvedimento legislativo in discussione avesse reso inutile la consultazione (com'è poi avvenuto). Vediamo le linee essenziali della proposta Segni:

- Consiglio eletto, in tutti i comuni, con sistema proporzionale e premio di maggioranza alla lista più votata pari al 60% dei seggi. Una sola preferenza esprimibile.
- Sindaco eletto su una scheda separata in due turni. Elezione al primo turno se uno dei candidati ha ottenuto la maggioranza assoluta altrimenti vittoria del candidato più votato al secondo turno aperto a coloro che avessero conseguito almeno il 10% dei voti.
- Alcune innovazioni istituzionali: nomina e revoca degli assessori da parte del sindaco; possibile caduta del primo cittadino in caso di approvazione, con maggioranza dei 2/3, di una mozione di censura chiesta da 1/3 dei consiglieri, con contestuale scioglimento del consiglio e nuove elezioni; incompatibilità assessore-consigliere.

Il progetto Ciaffi assumeva importanza perché presentato dal presidente della commissione Affari costituzionali della Camera, considerato il padre della legge 81/1993, che ricevette l'impostazione generale proprio attraverso il lavoro di riunificazione dei testi delle proposte di legge compiuto dallo stesso Ciaffi. L'idea del presentatore era di fornire una soluzione al problema dell'instabilità di governi lo-

³ Si trattava del cosiddetto sistema *maggioritario con voto limitato*, che è rimasto in vigore nei comuni sotto i 5mila abitanti fino all'adozione della legge 81/1993. I partiti presentavano liste di candidati in numero pari ai 4/5 dei consiglieri da eleggere; i cittadini avevano la possibilità di esprimere un numero di preferenze pari ai 4/5 dei seggi disponibili e per farlo potevano votare per la sola lista (il che equivaleva a esprimere una preferenza per tutti i candidati di quel raggruppamento) o utilizzare il meccanismo del *panachage* (con la possibilità di votare singolarmente nomi contenuti in liste diverse, o di votare la lista, ma cancellando alcuni nomi sgraditi e potendone poi votare altri di altri raggruppamenti in numero pari a quelli cancellati dalla lista scelta). Il sindaco, come nei comuni più grandi, veniva poi eletto dal consiglio comunale. Cfr. A. AGOSTA, «La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano» in G. Riccamboni (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Angeli, 1992, p. 145.

cali⁴ e per questo l'esponente democristiano proponeva l'elezione contestuale e collegata del primo cittadino e dell'organo rappresentativo, necessaria per garantire al governo del comune una maggioranza consiliare favorevole. Il pericolo da evitare, per Ciaffi, era quello dell'"anatra zoppa" (cioè un sindaco che convive con un consiglio politicamente ostile), possibile sbocco di un sistema separato di formazione dei due organi. Queste in sintesi le sue proposte:

- Estendere il sistema maggioritario fino al limite dei 20mila/30mila abitanti, eliminando il *panachage*, sostituito con la possibilità di esprimere quattro preferenze, riducendo la quota di seggi da assegnare alla lista vincente e obbligando ogni gruppo a presentare il proprio candidato-sindaco.
- Per il consiglio comunale dei comuni più grandi: riduzione del numero dei consiglieri, sbarramento del 3-5%, possibilità di collegamento fra le liste presentando un comune candidato-sindaco, sistema proporzionale con metodo d'Hondt e due preferenze esprimibili.
- Due possibilità per l'elezione del sindaco: o risultava eletto il candidato del partito che aveva ottenuto la maggioranza assoluta; oppure il candidato della lista più votata, il cosiddetto «sindaco designato», si sarebbe presentato con un programma e una lista di assessori per ottenere la fiducia consiliare a maggioranza assoluta.

Le altre tre proposte che venivano dalla DC, Tiscar ed altri (14/7/1992), Patria ed altri (14/7/1992), Mensorio (29/7/1992) erano sostanzialmente identiche e prevedevano:

- Per il consiglio comunale il sistema proporzionale (con sbarramento al 5% nel testo Tiscar).
- Per l'elezione del sindaco una scheda separata e un sistema a doppio turno con eventuale ballottaggio fra i due candidati più votati nel caso nessuno avesse raggiunto la maggioranza assoluta al primo turno.

⁴ Testimoniata da alcuni dati riferiti alle esperienze dei governi locali fino al 1992, riportati dallo stesso Ciaffi in una delle sedute della commissione. Nell'arco dei cinque anni di durata istituzionale degli organi comunali, nel 60% dei comuni oltre i 10mila abitanti, si era verificata almeno una crisi di governo. Questa percentuale diminuiva in parte per i comuni tra 5mila e 10mila abitanti arrivando al 40%, per calare sensibilmente nei comuni maggioritari dove si registravano crisi solo nel 5% dei casi. Cfr. *Dossier-provvedimento*, cit., vol. I, p. 300.

- A livello di funzionamento istituzionale: decadenza del sindaco con una mozione di sfiducia firmata da 1/3 dei consiglieri e votata dai 2/3 dell'assemblea, che provocava la caduta del solo primo cittadino (Tiscar e Mensorio) o di entrambi (Patria); incompatibilità assessore-consigliere; nomina e revoca degli assessori da parte del sindaco.

Le proposte del gruppo del PSI. – I quattro progetti di legge presentati da esponenti socialisti, pur nella loro diversità, erano accomunati da un'idea di fondo: nel momento in cui si introduceva una forma di investitura diretta del primo cittadino c'era un doppio rischio, quello dell'eccessiva personalizzazione della competizione elettorale e di una artificiale semplificazione del quadro partitico. Per questo motivo accanto alla figura del sindaco doveva sussistere un consiglio comunale che garantisse la massima rappresentatività e che svolgesse una funzione di controllo, collaborando anche alla formazione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Simili fra loro erano i progetti Mundo ed altri (9/7/1992) e Mastrantuono (8/9/1992). Prevedevano il mantenimento del sistema proporzionale per il consiglio comunale (riducendo le preferenze ad una) e l'adozione dell'elezione diretta del sindaco a doppio turno con eventuale ballottaggio⁵. L'unica ipotesi originale era quella che Mastrantuono proponeva nel caso di conflitto fra sindaco e consiglio: il primo cittadino poteva proporre contro l'organo rappresentativo (e viceversa) una consultazione popolare per confermare o meno la permanenza in carica dello stesso, consultazione che avrebbe avuto valore solo con la partecipazione di almeno il 50% dell'elettorato. Un sistema per risolvere i dissidi istituzionali alternativo rispetto a quello tipico del modello parlamentare (la mozione di sfiducia proponibile solo dall'organo rappresentativo), e coerente, invece, con un sistema a divisione dei poteri, in cui sia il consiglio sia l'organo esecutivo avrebbero ricevuto legittimazione distinta ed autonoma dal corpo elettorale.

Diversi erano i progetti Signorile (24/7/1992) e La Ganga ed altri (13/7/1992). Il primo proponeva una scheda separata per l'elezione

⁵ Qui, come altrove nel lavoro, per comodità di esposizione, il termine ballottaggio è usato per designare esclusivamente il sistema in cui accedono all'eventuale secondo turno solo i due candidati più votati.

di sindaco e consiglio e per entrambe le competizioni si configurava la possibilità di un doppio turno elettorale. Il consiglio avrebbe dovuto essere eletto col sistema proporzionale. Il sindaco, invece, avrebbe dovuto presentarsi appoggiato da una lista o da più liste apparentate sulla base di un programma comune: chi avesse ottenuto la maggioranza assoluta al primo turno sarebbe stato eletto immediatamente e i seggi consiliari sarebbero stati assegnati tutti con il sistema proporzionale. Se nessuno dei candidati avesse ottenuto questo risultato si sarebbe passati a un ballottaggio fra i due nomi più votati. Il 50% dei seggi consiliari sarebbe stato assegnato con la proporzionale, mentre l'altro 50% sarebbe stato attribuito in modo ugualmente proporzionale, ma solo fra le liste che appoggiavano i concorrenti in ballottaggio e in base ai voti da essi conseguiti⁶.

Sul tema della riforma elettorale la proposta La Ganga suggeriva, invece:

- Per i comuni sotto i 5mila abitanti: mantenimento del sistema maggioritario allora vigente, con l'aggiunta di una sorta di elezione diretta del sindaco, che avrebbe dovuto essere il capolista del raggruppamento maggioritario.
- Due possibilità per i comuni maggiori: 1) se un partito avesse ottenuto la maggioranza assoluta in consiglio comunale (da votare con la proporzionale e la preferenza unica) il suo capolista sarebbe stato eletto sindaco; 2) se il caso precedente non si fosse verificato si sarebbero assegnati subito il 90% dei seggi consiliari. I membri eletti avrebbero dovuto poi presentare candidature per un secondo turno elettorale dedicato all'elezione del sindaco⁷ e accanto ad ogni candidato era prevista una lista di nomi, pari al 10% del consiglio⁸. Questi costituivano il premio di maggioranza in seggi che il candi-

⁶ Signorile proponeva anche un sistema originale per risolvere i conflitti fra gli organi comunali. Permaneva la possibilità, per il consiglio, di sfiduciare il sindaco a maggioranza assoluta, ma al primo cittadino era lasciata una via di uscita, quella di ripresentare una nuova compagine "governativa" e riottenere la fiducia dell'organo rappresentativo; corollario di questa disposizione era il fatto che, se il sindaco non avesse ottenuto un voto favorevole, entrambi gli organi sarebbero decaduti.

⁷ Almeno una di queste candidature avrebbe dovuto essere sottoscritta dal 40% degli eletti per evitare la presentazione di troppi nominativi e favorire le convergenze su nomi comuni.

⁸ Per la precisione, avrebbe dovuto essere il 10% meno una unità, rappresentata dal nome del candidato-sindaco, che diventava a tutti gli effetti membro del consiglio.

dato alla carica di primo cittadino risultato vincente avrebbe portato con sé nell'organo rappresentativo⁹.

Le proposte del gruppo del MSI. – I parlamentari del Movimento sociale presentarono due proposte di legge. La prima era un curioso e provocatorio «articolo unico» del deputato Tassi (5/10/1992), inteso a ripristinare la figura del podestà, accanto ad un consiglio comunale formato con sistema proporzionale. Una netta separazione fra le due competizioni elettorali era contenuta anche nel progetto Fini ed altri (11/5/1992), che prevedeva un consiglio comunale eletto proporzionalmente, con 1/3 di rappresentanze di categoria, mentre il sindaco sarebbe stato eletto a maggioranza semplice, in un turno unico, in base a candidature uninominali. La rigida separazione dei poteri che si voleva ottenere era testimoniata dalla mancata previsione dello scioglimento di entrambi gli organi nel caso che uno solo dei due fosse decaduto.

I progetti in questione sono gli unici, insieme a quello di Pannella, a prevedere l'elezione del sindaco, in tutti i comuni, con la sola maggioranza semplice e in un solo turno.

La proposta Pannella ed altri (7/7/1992). – In questo progetto di legge era contenuta la previsione del premio di maggioranza come strumento per assicurare la stabilità alle giunte. Pannella proponeva una scheda unica per eleggere il consiglio e il sindaco. Il partito più votato avrebbe visto eletto il sindaco da esso appoggiato e avrebbe goduto di un premio di maggioranza pari al 60% dei seggi; il restante 40% sarebbe stato assegnato col sistema proporzionale d'Hondt; era prevista anche la preferenza unica. Il sistema di governo disegnato era tipicamente parlamentare, con il sindaco e la maggioranza in rapporto fiduciario fra loro: la vera dialettica non era più quella tra governo e

⁹ Nella proposta La Ganga, vi erano anche alcuni elementi da segnalare a monte del procedimento elettorale. Era prevista la riduzione del numero di consiglieri comunali, dei membri della giunta, della durata del mandato da 5 a 4 anni, nonché la limitazione della possibile rieleggibilità del sindaco, che avrebbe potuto ripresentarsi una sola volta. Erano misure queste che trovarono ampio consenso nelle forze politiche, tanto da essere recepite nel provvedimento finale.

organo rappresentativo (che, anzi, collaboravano a delineare l'indirizzo politico-amministrativo), ma quella tra maggioranza e opposizione. Restava la possibilità di una mozione di sfiducia verso il sindaco, ma non più sotto forma di «sfiducia costruttiva» come nella legge 142/90.

Le proposte Zanone ed altri (7/5/1992) e La Malfa ed altri (24/7/1992). – Si trattava di due progetti praticamente identici (anche se provenivano da due partiti diversi come PLI e PRI), collocati nell'ottica della scheda separata. Per i comuni sotto i 5 mila abitanti entrambi prevedevano la conferma del sistema vigente; Zanone suggeriva anche di abbinare un'investitura diretta del sindaco e del suo vice, corrispondenti rispettivamente al primo e al secondo nome della lista più votata. Per i comuni sopra tale soglia si voleva mantenere il sistema proporzionale per il consiglio comunale, riducendo anche le preferenze esprimibili¹⁰. Il sindaco avrebbe dovuto, invece, essere eletto con il doppio turno: direttamente alla prima votazione nel caso uno dei nomi in competizione avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi (con una partecipazione di almeno il 30% degli aventi diritto per evitare scarsa legittimazione), o, nel caso questa eventualità non si fosse verificata, in una seconda tornata aperta a tutti i candidati che avessero ottenuto almeno il 10% dei suffragi, quota raggiungibile anche facendo convergere i voti di più candidati su uno solo¹¹.

La proposta Ferri ed altri (3/8/1992). – Il gruppo parlamentare del PSDI era favorevole all'elezione di sindaco e consiglio su schede separate e in turni separati, almeno per i comuni sopra i 10 mila abitanti.

¹⁰ Non era estranea a questa formulazione la considerazione delle limitate dimensioni dei partiti da cui le proposte provenivano, sfavoriti da un eventuale mutamento in senso maggioritario del sistema elettorale.

¹¹ A livello istituzionale, le due proposte recepivano le idee già viste in quasi tutti gli altri casi: istituzione di un presidente del consiglio comunale (sopra i 5 mila abitanti), potere sindacale di nomina e revoca degli assessori, modello parlamentare per la modalità di risoluzione del conflitto fra gli organi (propendendo verso il decadimento di entrambi e verso la necessità della maggioranza assoluta per sfiduciare il primo cittadino). La sola differenza fra i due progetti era ravvisabile nel fatto che il progetto Zanone permetteva la compatibilità fra le cariche di assessore-consigliere-sindaco, mentre la proposta La Malfa la escludeva.

In particolare Ferri prevedeva:

- Per i comuni sotto i 10mila abitanti: il sindaco sarebbe stato il più votato della lista o coalizione di liste che avesse ottenuto più voti, mantenendo il sistema maggioritario allora in vigore e riducendo la quota di seggi per la maggioranza ai 3/5.
- Per i comuni più grandi: al primo turno elezione del consiglio con sistema proporzionale d'Hondt, mentre al secondo le liste che avessero ottenuto almeno un seggio si sarebbero collegate in base ad un programma e a un candidato-sindaco comune (il più votato di uno dei gruppi in lizza). Al secondo turno sarebbe stata necessaria la maggioranza assoluta per eleggere il primo cittadino, ma Ferri non chiariva cosa sarebbe accaduto se tale *quorum* non fosse stato raggiunto; era comunque presumibile che, in assenza di disposizioni, in un caso del genere si sarebbe tornati all'elezione da parte del consiglio.

La proposta del PDS. – Il progetto di legge del gruppo della Quercia era denominato Occhetto ed altri (23/4/1992)¹². L'obiettivo principale del PDS sembrava essere la stabilità delle amministrazioni: in questa direzione andava la previsione di un consistente premio di maggioranza per la lista o le liste collegate al candidato-sindaco risultato vincente. Queste le proposte nel dettaglio:

- Per i comuni fino a 20mila abitanti: estensione del vecchio sistema maggioritario, con abolizione del *panachage* e riduzione della quota della maggioranza a 3/5. Il candidato della lista più votata sarebbe stato il prescelto per la carica di primo cittadino.
- Per le amministrazioni oltre i 20mila abitanti: collegamento dei raggruppamenti in competizione su un candidato-sindaco comune. Se al primo turno una lista o più liste collegate avessero ottenuto la maggioranza assoluta sarebbe stato immediatamente eletto il candidato collegato e questa (o queste) avrebbero conseguito il 55% dei seggi consiliari. Altrimenti sarebbe stata distribuita proporzionalmente la metà dei seggi e si sarebbe proceduto a un secondo tur-

¹² In esso venivano recepite molte delle istanze che gli studiosi più vicini al partito avevano elaborato nel corso degli anni e si riprendevano alcune idee già formalizzate in articolati risentimenti a precedenti legislature.

no con gli stessi collegamenti del primo¹³. Nel secondo turno la lista o le liste più votate avrebbero conseguito un numero di seggi che, sommati a quelli conseguiti nella prima ripartizione, desse un totale pari al 55%. I posti rimanenti sarebbero stati ripartiti col sistema proporzionale d'Hondt, come quelli del primo turno¹⁴.

- Il sindaco doveva ottenere la fiducia del consiglio a maggioranza assoluta, presentando un programma e una lista di assessori. Se per due volte non avesse conseguito votazione favorevole, tutto sarebbe stato rimesso di nuovo al corpo elettorale.

Le proposte di legge che prevedono l'elezione diretta di sindaco e giunta. – Questi ultimi tre progetti si differenziano in parte dagli altri proprio per il meccanismo diverso che suggeriscono per dare un governo stabile al comune. Il primo è quello di Novelli (30/6/1992), del gruppo della Rete:

- Per i comuni sopra i 20mila abitanti: ogni raggruppamento in corsa per il consiglio avrebbe dovuto indicare un candidato-sindaco e gli assessori. La lista che avesse conseguito la maggioranza assoluta dei voti al primo turno vedeva eletta direttamente la giunta sostenuta e otteneva un premio di maggioranza in seggi, variabile secondo la dimensione del comune e comunque in grado di garantire un'assemblea "amica". Altrimenti, si sarebbe proceduto a un secondo turno in cui era sufficiente la maggioranza relativa per vincere, nel quale, però, il premio in seggi sarebbe scattato solo se la lista vincente avesse ottenuto il 40% dei voti. I rimanenti seggi sarebbero stati assegnati col sistema proporzionale alle altre liste. Si trattava di un sistema che legittimava direttamente il governo del comune e contemporaneamente collegava in modo stretto l'elezione di sindaco e giunta con quella dell'organo rappresentativo¹⁵.
- Per i comuni sotto i 20mila abitanti, la competizione si sarebbe

¹³ Non era prevista la possibilità di convergenze dopo la prima tornata per evitare manovre tattiche dei partiti, pronti ad allearsi con altri solo dopo aver misurato la loro forza elettorale e aver valutato l'opportunità di continuare a correre da soli; si volevano così favorire le aggregazioni già dal primo turno.

¹⁴ In questa seconda tornata, inoltre, non era possibile esprimere il voto di preferenza previsto nel primo, permanendo la graduatoria preferenziale già stabilita.

¹⁵ Pienamente confermata era anche l'opzione "parlamentarista", basata sulla fiducia del consiglio verso il governo del comune e quindi sulla possibilità per il consiglio stesso di far cadere sindaco e giunta, provocando al tempo stesso lo scioglimento anche dell'organo rappresentativo.

svolta allo stesso modo, ma in un turno unico in cui per vincere bastava la maggioranza relativa¹⁶.

La proposta che veniva dal gruppo dei Verdi, denominata Boato ed altri (20/7/1992) prevedeva anch'essa l'elezione dell'intera giunta per i comuni oltre i 50mila abitanti, ma in un'ottica diversa:

- Il consiglio comunale veniva formato col sistema proporzionale secondo le norme del DPR 570/1960, in vigore allora, con la sola riduzione delle preferenze esprimibili ad una.
- La giunta e il sindaco venivano eletti in una competizione separata da svolgersi in due turni. Al primo turno, per vincere, un raggruppamento avrebbe dovuto raggiungere la maggioranza assoluta dei voti ottenuti dai gruppi che avessero superato lo sbarramento del 5% e in quel caso i nomi in lista sarebbero diventati, nell'ordine, sindaco, vicesindaco ed assessori. Se nessuno avesse raggiunto tale quorum, si sarebbe proceduto a un secondo turno cui avrebbero partecipato i partiti che avessero conseguito almeno il 5% dei voti, con la possibilità di collegarsi ad altri¹⁷. Alla seconda votazione, era sufficiente conquistare la maggioranza relativa purché avesse partecipato alla competizione almeno il 50% degli aventi diritto al voto.
- Il modello istituzionale suggerito, per alcuni aspetti, tendeva a dividere i due poteri, distaccandosi dallo schema parlamentare puro (per esempio introducendo l'incompatibilità fra cariche di governo e appartenenza al consiglio); per altri li riavvicinava, perché prevedeva che l'organo rappresentativo potesse revocare sia il sindaco (maggioranza di 2/3), sia la giunta (maggioranza assoluta), sia i singoli assessori. Anche il primo cittadino, in casi tassativi, poteva sciogliere il consiglio e rimettere tutto al giudizio del corpo elettorale¹⁸.

¹⁶ Novelli suggeriva anche la possibilità, peraltro prevista anche in altre elaborazioni, di affiancare agli assessori alcuni esperti in materia amministrativa, scelti dal sindaco e a contratto, per connotare ancor di più l'ente locale come titolare di funzioni meno politiche e più di concreta gestione della macchina burocratica.

¹⁷ Norme particolareggiate erano previste per la ripartizione dei candidati fra queste liste coalizzate; per un loro esame si rimanda all'art. 24 della proposta Boato, in *Dossier-provvedimento*, cit., vol. I, pp. 137-138.

¹⁸ Era una proposta complessa, che si inseriva fra quelle che prevedevano una arena elettorale distinta per i due principali organi comunali tramite l'utilizzo di schede e anche di turni diversi per la loro elezione. Non c'era preoccupazione per eventuali discordanze fra maggioranza consiliare e sindaco di segno politico diverso, perché le funzioni che venivano loro assegnate risultavano ben diverse: l'uno più teso

- Il progetto proponeva per i comuni sotto i 5mila abitanti di lasciare il sistema vigente, mentre per quelli tra 5mila e 50mila abitanti suggeriva di affidare all'autonomia statutaria la scelta su quale dei due modelli adottare per la formazione dei propri organi.

La proposta del gruppo della Lega Nord era denominata Bossi ed altri (15/7/1992):

- Per i comuni fino a 5mila abitanti restava in vigore il sistema vigente.
- Per il consiglio comunale: sistema proporzionale in tutti i comuni e premio di maggioranza di 1/3 dei seggi alla lista più votata.
- Per la giunta: sistema maggioritario puro. Nei comuni tra 5mila e 100mila abitanti, al primo turno elezione della giunta su lista bloccata, cioè senza espressione di preferenze e vittoria al raggruppamento più votato. In un secondo turno, elezione del sindaco attraverso l'espressione di un voto di preferenza per i membri eletti in giunta; il candidato con il maggior numero di voti sarebbe diventato sindaco e il secondo classificato vice-sindaco. Nei comuni oltre i 100mila abitanti il secondo turno non era necessario perché le liste avrebbero indicato preliminarmente i loro candidati alle due cariche principali.
- Due le innovazioni istituzionali: 1) era prevista, nei comuni con più di 100mila abitanti, la figura del *city manager*, un esperto in materie amministrative con la responsabilità operativa del funzionamento della macchina del comune, nominato dal sindaco e in rapporto fiduciario con lui; 2) il voto contrario del consiglio, come nel modello parlamentare di organizzazione dei poteri, non comportava dimissioni della giunta, ma se si fosse ripetuto due volte sulla stessa proposta avrebbe fatto decadere entrambi¹⁹.

all'amministrazione, l'altra al controllo. Inoltre si auspicava che il meccanismo proposto spingesse le forze politiche a coalizzarsi non per pura convenienza. Prevalevano meccanismi atti a ridurre la frammentazione delle liste (lo sbarramento) o a fornire ampia rappresentatività al governo eletto (la necessità di raggiungere un certo *quorum*).

¹⁹ Inoltre, per evitare un'eccessiva separazione dei poteri insita in una organizzazione istituzionale così congegnata, nonché l'immobilità del governo comunale, anche la proposta di Bossi e dell'intero gruppo leghista prevedeva il superamento del meccanismo della sfiducia costruttiva inserito nella legge 142/90. Al suo posto si proponeva la possibilità, per il consiglio, di sfiduciare la giunta con una «censura motivata», sottoscritta da 1/3 dei consiglieri e votata dai 2/3 dell'organo rappresentativo.

2. L'iter presso la commissione Affari costituzionali: la scelta fra modello monistico e dualistico e altre questioni

Le proposte di legge esaminate furono oggetto della prima parte del lavoro parlamentare, iniziata con la seduta il 14 luglio 1992. Questa prima fase del procedimento legislativo fu quella in cui emersero i temi più controversi. La forma che il progetto di legge assunse al termine dell'esame in commissione Affari Costituzionali della Camera fu quella pressoché definitiva e le modificazioni successive non intaccarono la struttura del provvedimento. Nella prima riunione, il presidente Ciaffi propose un'ampia relazione introduttiva che riassumeva il contenuto delle proposte di legge fino ad allora presentate, richiamava gli obiettivi da perseguire su cui sussisteva l'accordo quasi unanime dei partiti²⁰ ed elencava gli strumenti suggeriti per ottenere quei risultati sui quali, invece, non c'era affatto accordo.

Giova richiamare gli obiettivi della riforma ben sintetizzati nella relazione di Ciaffi:

1) Ridurre la frammentazione dei consigli comunali. 2) Dare stabilità e durata ai governi locali. 3) Ampliare il potere di scelta della maggioranza e del governo da parte degli elettori. 4) Garantire la partecipazione dei cittadini 5) Assicurare, specie con l'elezione diretta del sindaco, la limpida imputazione di responsabilità degli amministratori nei confronti del corpo elettorale²¹.

Gli strumenti proposti erano di due tipi: la modifica della *formula elettorale* per l'elezione del consiglio e dell'*assetto istituzionale* del comune.

La commissione dedicò altre otto sedute alla discussione generale delle proposte presentate. Ai fini dell'analisi, riveste particolare interesse l'intervento svolto dal deputato Augusto Barbera nella seduta del 15 luglio, in cui veniva esplicitato quali erano, a suo avviso, i dieci nodi fondamentali da sciogliere nel corso dei lavori:

1. Risolvere la questione del significato dell'elezione diretta del sindaco.

²⁰ Il governo Amato aveva posto tra i suoi punti programmatici l'adozione dell'elezione diretta del sindaco nell'ordinamento comunale italiano, e la commissione aveva ricevuto mandato a riferire con urgenza all'Assemblea, per cui lo scopo iniziale era quello di licenziare un testo prima della pausa estiva.

²¹ Cfr. *Dossier-provvedimento*, cit., vol. I, p. 206.

2. Scegliere il sistema elettorale per il consiglio (conferma del sistema proporzionale, correzione dello stesso attraverso il premio di maggioranza, introduzione di un sistema maggioritario secondo le istanze referendarie).
3. Decidere fra elezione a turno unico o doppio turno, considerando anche l'adattabilità delle due soluzioni al sistema partitico italiano, e il costo in termini di rappresentatività e legittimazione degli eletti derivante dall'adozione dell'uno o dell'altro metodo.
4. Introduzione o meno di una clausola di sbarramento per l'accesso al consiglio.
5. Scelta fra l'apparentamento (coalizione di liste) o la fusione (lista di coalizione) dei raggruppamenti, in vista di una riduzione della frammentazione partitica; scegliere inoltre, qualora si decidesse per il doppio turno, se permettere l'estensione delle alleanze tra i due turni o obbligare al mantenimento di quelle pre-elettorali.
6. Abolizione, riduzione, o mantenimento del sistema delle preferenze.
7. Conferire o meno il potere di nomina e revoca degli assessori al sindaco eletto direttamente.
8. Decidere se esiste incompatibilità fra appartenenza alla giunta e al consiglio.
9. Scegliere se mantenere o meno il rapporto fiduciario fra giunta e consiglio e conseguentemente permettere il voto di sfiducia verso sindaco e assessori.
10. Disciplinare l'accesso ai mezzi di comunicazione dei candidati²².

Il punto principale era però sostanzialmente uno, essendo le altre soluzioni un corollario di questa decisione fondamentale: la scelta che si imponeva alle forze politiche era quella fra un modello *monistico* e un modello *dualistico* per l'elezione di sindaco e consiglio comunale.

Il modello *dualistico* prevedeva che l'elettore esprimesse due voti distinti, uno per il candidato alla carica di primo cittadino, l'altro per l'organo rappresentativo. Il fatto che ciò avvenisse in due schede di-

²² A questi punti se ne aggiungevano altri pur importanti: 1) Estendere o meno la riforma all'ente provinciale, prevedendo l'elezione diretta del presidente (la legge ha congegnato un sistema simile a quello per i comuni). 2) Affidare a leggi regionali o addirittura all'autonomia degli Statuti comunali la scelta su quale metodo elettorale e struttura istituzionale adottare. 3) Adottare un sistema elettorale specifico anche per le costituenti città metropolitane. Cfr. *Dossier-provvedimento*, cit., vol. I, pp. 213-216.

stinte o in una scheda unica risultava secondario rispetto alla possibilità, realmente decisiva, di dividere il voto per le due arene elettorali: fin dall'inizio, comunque, la scheda unica sembrò più opportuna per semplificare la procedura elettorale e non confondere i cittadini con un numero eccessivo di fogli. Tuttavia, votare nella stessa scheda, pur con la possibilità di votare un candidato e una lista diversa da quelle che lo appoggiavano, dava più visibilità al collegamento politico tra il sindaco e i partiti a suo sostegno. Anche per questo, i fautori del modello dualistico si erano inizialmente battuti per separare le schede elettorali, in modo da rompere questo legame così stretto. Un candidato che fosse risultato eletto con tale sistema, avrebbe ricevuto una legittimazione autonoma tale da svincolarlo dall'appartenenza politica e ne avrebbe tratto giovamento tutta l'azione amministrativa del governo comunale, finalmente libero da condizionamenti esterni.

Un rischio, però, c'era, quello che il sindaco non avesse, in consiglio comunale, una maggioranza di appoggio alle sue proposte, dato che nessun meccanismo previsto dalla legge poteva garantirlo; questo risultato sarebbe stato garantito soltanto dall'ipotetica razionalità del voto degli elettori. Ma i sostenitori di tale modello risolvevano il problema proponendosi di incidere anche sull'organizzazione dei poteri e operando una totale distinzione tra competenze della giunta e del consiglio, l'una volta esclusivamente alla gestione, l'altro esclusivamente al controllo. Era questa una revisione della forma di governo disegnata dalla legge 142/90 (basata sul modello parlamentare con la cogestione dell'indirizzo politico fra consiglio e giunta), revisione che conduceva a un sistema di tipo "presidenziale" o, comunque, a separazione dei poteri. Peraltro, tale assetto non era portato alle estreme conseguenze, poiché in tutti i progetti di legge elaborati dai sostenitori di questa impostazione²³ non si abbandonava l'opzione parlamentarista, cioè la possibilità per il consiglio di far votare una mozione di sfiducia verso il sindaco, in contrasto con una forma di governo presidenziale "pura".

Coerente con l'impianto generale del sistema era invece il metodo elettorale previsto per i consigli comunali. Ad eccezione della proposta Segni, in cui si chiedeva di adottare la proporzionale con premio di maggioranza, gli altri progetti che si collocavano nell'ambi-

²³ Con l'eccezione delle proposte dell'MSI.

to del modello dualistico, suggerivano il mantenimento del sistema proporzionale, accompagnato da qualche correzione tesa a ridurre la frammentazione partitica (clausola di sbarramento, aumento del numero di firme necessarie per presentare le candidature). A un esecutivo “forte” e autonomo, doveva corrispondere un consiglio dotato di ampi poteri di controllo, che fosse espressione fedele di tutte le forze presenti nella società.

Il modello *monistico* prevedeva, invece, che il primo cittadino e l'organo rappresentativo fossero eletti contestualmente e con un voto unico che valesse per entrambi. Non era necessario, quindi, rivedere la forma di governo parlamentare disegnata dalla legge 142/90. Il consiglio restava titolare del potere di elaborare gli indirizzi generali e il sindaco, coadiuvato dalla giunta, doveva tradurre questi indirizzi nell'azione amministrativa. Necessario era, invece, «congegnare il sistema [...] in modo da porre i due organi in grado di agire in sintonia per la realizzazione del programma elettorale»²⁴. Per mettere in pratica questi intenti si proponeva un «collegamento» fra i candidati alla carica di sindaco e le liste partitiche che correvano per i seggi consiliari, evidenziato nella scheda elettorale. I cittadini non avrebbero votato per un nome e poi per una lista, ma contestualmente per un nome e per una lista che erano inscindibili. In alcuni progetti di legge era previsto anche che uno stesso candidato-sindaco potesse essere sostenuto da più liste apparentate e ciò per favorire l'aggregazione fra le forze partitiche e la formazione, già in fase pre-elettorale, di future coalizioni di governo.

Per garantire pienamente la governabilità, inoltre, risultava necessario ridurre la frammentazione dei partiti e assicurare una maggioranza consiliare favorevole al sindaco, proprio perché si confermava un modello istituzionale che avrebbe potuto funzionare solo nel caso i due organi avessero agito concordemente. La misura da adottare era la modifica del sistema elettorale per il consiglio comunale; le proposte oscillavano fra la scelta del maggioritario per semplificare in parte la struttura partitica e l'opzione, decisamente più condivisa, di introdurre un premio di maggioranza per correggere il sistema proporzionale. Schematizzando, quest'ultima ipotesi poteva

²⁴ Cfr. la relazione elaborata dalla I commissione permanente Affari costituzionali, in *Dossier-provvedimento*, cit., vol. II, pp. 731-774.

assumere due forme: 1) fissare una certa quota di seggi da escludere dal riparto proporzionale, che avrebbe conseguito la lista più votata; 2) fissare preliminarmente il numero di seggi, pari almeno alla maggioranza assoluta, che sarebbero spettati alle liste collegate al candidato-sindaco risultato vincente. Nel primo caso restava centrale la competizione fra i partiti e l'elezione del sindaco era conseguenziale al risultato dei gruppi che lo sostenevano; nel secondo, invece, la centralità si spostava sul voto per il sindaco e il risultato di questo "trascinava" con sé quello dei raggruppamenti partitici. La seconda ipotesi era quella più condivisa, soprattutto perché conduceva con certezza al risultato sperato, cioè la corrispondenza politica fra sindaco e maggioranza consiliare, laddove l'altra soluzione non garantiva il verificarsi di tale condizione, anche se la rendeva estremamente probabile.

Infine, per completare la riforma elettorale ed adattare le nuove formule alla realtà partitica italiana, quasi tutti caldeggiavano l'adozione del doppio turno per l'elezione del primo cittadino. Su questo punto erano d'accordo sia i sostenitori del modello dualistico sia i fautori del modello monistico. Fra i secondi, il doppio turno veniva accolto sia da chi subordinava l'elezione diretta del sindaco al risultato della lista, sia da chi dava la preminenza alla competizione per il primo cittadino. Il motivo di questa larga adesione all'istanza doppioturnista risiedeva in una considerazione generale: in un sistema partitico frammentato come quello italiano, l'applicazione del maggioritario puro non avrebbe condotto a risultati semplificatori decisivi per il buon funzionamento delle istituzioni, tali da giustificare l'inevitabile sacrificio per la rappresentatività degli organi eletti. Il metodo del doppio turno avrebbe, invece, favorito l'immediata aggregazione delle forze in campo e nel corso del tempo avrebbe consentito la ricomposizione della frammentazione partitica. Inoltre, il fatto di dover raggiungere la maggioranza assoluta al primo turno e la relativa al secondo, poteva garantire che a essere eletti fossero nomi che rappresentavano una larga fetta dell'elettorato. C'era però chi faceva un'obiezione a questo ragionamento: le coalizioni formatesi rischiavano di sfasciarsi dopo le elezioni, specialmente se dettate solo dalla convenienza e si sarebbero così riproposti gli stessi problemi del passato in termini di ingovernabilità. Inoltre il meccanismo, pur non prevedendo l'elezione con la sola maggioranza relativa, permetteva ad un candidato di essere eletto anche con una bassa percentuale di voti rispetto agli aventi diritto, con gravi danni per la legittimazione democratica dei vincitori.

Con questi due modelli erano in discussione anche due modi diversi per risolvere la crisi del sistema politico-istituzionale italiano: quello che presupponeva un ridimensionamento del ruolo dei partiti, considerati i principali responsabili dello “sfascio”, a favore di un maggior ruolo della persona rispetto all'appartenenza politica; e quello che voleva riformare le istituzioni costringendo il sistema partitico a rigenerarsi anche attraverso l'utilizzo di nuove regole, ma non ripudiando la forma-partito, bensì ripensandola e riportandola nei binari da cui era uscita. È dunque interessante vedere come si schieravano i partiti presenti in parlamento. A favore del modello monistico erano la DC, il PDS, il PSI, la Rete, il PSDI e la Lista Pannella. Dall'altro lato dello schieramento c'erano la Lega Nord, il MSI, i Verdi, il PRI e il PLI. Solo il gruppo di Rifondazione comunista esprimeva una posizione autonoma, non accettando né l'elezione diretta del primo cittadino né l'abbandono della proporzionale per l'elezione del consiglio.

Il modello monistico registrava, dunque, il favore della maggior parte dei commissari e, in conseguenza di ciò, si propendeva per l'adozione della scheda unica e del collegamento fra candidato-sindaco e liste che lo appoggiavano, mentre per l'elezione del consiglio si aveva la maggioranza dei consensi sull'adozione del doppio turno e del premio di maggioranza nella sua forma più netta (quella che prevedeva di assegnare la maggioranza dei seggi allo schieramento sindaco-lista risultato vincente). Fu, invece, accantonato il principio dello sbarramento, a causa dei correttivi maggioritari (riduzione del numero di consiglieri, premio di maggioranza) che si era deciso di adottare e che avrebbero costretto all'aggregazione le liste minori. Per quanto concerne, infine, il voto di preferenza, la maggior parte dei commissari era favorevole non alla sua abolizione, ma alla riduzione a una, coerentemente al risultato del referendum da poco approvato.

Su una serie di proposte c'era accordo fra le varie forze politiche e infatti queste saranno recepite nel testo finale:

- La riduzione del numero dei consiglieri comunali, misura che oltre a consentire risparmi di bilancio introduceva una soglia di sbarramento implicita per l'accesso al consiglio²⁵.

²⁵ In tal caso si alzava il *quorum* di voti necessario per ottenere un seggio e risultavano sfavorite le liste più piccole, costrette a collegarsi per sopravvivere.

- La limitazione della durata del mandato a quattro anni e la riduzione del numero dei mandati conseguibili da ciascun sindaco a due, per evitare interminabili occupazioni delle cariche da parte degli eletti.
- L'istituzione di un presidente del consiglio comunale specie nei comuni più grandi, a segnalare la divisione dei compiti fra governo e organo rappresentativo deputato al controllo.
- L'estensione del sistema maggioritario e l'introduzione dell'elezione del sindaco collegato alla lista nei comuni più piccoli. Le discussioni riguardavano la soglia di abitanti a cui applicare l'estensione (quella dei 10mila abitanti sembrava un ragionevole compromesso); la quota da riservare a maggioranza e opposizione che doveva garantire allo stesso tempo la governabilità alla prima e la rappresentatività alla seconda; la possibilità di assegnare i seggi spettanti all'opposizione ad una sola lista (per favorirne il rafforzamento) o a più liste proporzionalmente (per una maggiore rappresentatività del consiglio).
- La conferma del modello parlamentare di organizzazione dei poteri e della ripartizione di funzioni vigente fra gli organi locali, osteggiata solo dal MSI, il che comportava il mantenimento del voto di sfiducia del consiglio verso il sindaco, nonostante l'investitura diretta del primo cittadino. Nell'orientamento prevalente delle forze politiche era previsto che entrambi gli organi, co-titolari dell'indirizzo politico-amministrativo, decadessero in caso di voto di sfiducia.
- Il potere del sindaco di nominare e revocare gli assessori, dato che il primo cittadino è il solo componente della giunta ad avere rapporto diretto con gli elettori e che gli assessori sono solo collaboratori di questo nell'esecuzione dei compiti di governo, con un ruolo proprio solo nella collegialità della giunta²⁶.
- L'introduzione dell'incompatibilità fra assessori e consiglieri comunali, ancora una volta con il fine di distinguere le funzioni fra governo e consiglio e di evitare commistioni fra controllori (i membri del consiglio) e controllati (gli assessori).
- La riduzione del numero dei componenti della giunta al fine di ridurre il personale politico, i costi di gestione, il rischio della lottizzazione.

²⁶ Quest'ultimo rilievo recepiva alcune critiche alla figura assessoriale disegnata dalla legge 142/90, che non aveva contribuito a risolvere il problema dell'eccessiva autonomia d'azione dei membri di giunta rispetto all'intero esecutivo.

Restavano da risolvere alcune questioni tecniche, su cui, però, si giocava la forma finale del provvedimento:

- Regolare la presentazione delle candidature, introducendo l'obbligo di sottoscriverle con un certo numero di firme.
- Decidere le modalità del doppio turno: con clausola di sbarramento per l'accesso al secondo, o ammettendo solo i primi due classificati, o consentendo l'accesso anche ad un terzo candidato. Consentire la mobilità delle alleanze fra i due turni o mantenere fissi gli appartenamenti.
- Scegliere, per il collegamento delle liste, fra l'apparentamento e la fusione.
- Quando e con quali modalità far scattare il premio di maggioranza per l'elezione del consiglio.

3. *Il parere del governo e quello dei sindaci*

Il governo partecipò ai lavori della commissione come spettatore interessato, dato che l'elezione diretta del sindaco e la riforma elettorale locale erano inserite fra i punti programmatici del gabinetto Amato. Considerata l'importanza della materia e la sua delicatezza, l'esecutivo non aveva presentato un suo disegno di legge, per mantenersi in un posizione *super partes*²⁷. Dagli interventi che il governo svolse nelle varie sedi, si poteva però dedurre l'orientamento generale dell'esecutivo: si riteneva fondamentale mantenere fermi sia i principi-cardine della legge 142, sia il collegamento fra sindaco e consiglio per evitare conflitti fra due poteri ormai ugualmente forti grazie all'elezione diretta del primo cittadino. Il governo si mostrava d'accordo con le proposte risultate maggioritarie in commissione, per cui anche il numero degli emendamenti presentati fu molto esiguo.

Cosa pensavano, invece, della riforma in discussione i sindaci in carica? Per rispondere a questa domanda ci riferiamo a una analisi che venne elaborata dall'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani)

²⁷ Delegato a seguire i lavori era il sottosegretario agli Interni Lenoci, il quale partecipò alle sedute della commissione Affari costituzionali della Camera. Al Senato il provvedimento non ebbe, invece, un delegato fisso da parte del governo, e talvolta lo stesso ministro dell'Interno in carica, Mancino, prese parte alle sedute parlamentari.

durante il periodo dei lavori parlamentari, analisi basata sulle risposte fornite dai primi cittadini a un questionario distribuito nel luglio del 1992²⁸. Nonostante la percentuale piuttosto bassa di sindaci che compilarono il questionario (mediamente il 30%) e le diversità di orientamento che si possono riscontrare secondo le diverse realtà geografiche, la provvisorietà dell'analisi, i dati che se ne traggono hanno qualche motivo di interesse, per cui meritano di essere osservati e commentati.

Il questionario distribuito era di due tipi: uno fu inviato ai sindaci dei comuni sotto i 5mila abitanti, l'altro a quelli delle amministrazioni sopra tale soglia, data la diversità delle realtà e dei problemi nei due contesti. I risultati, invece, vennero elaborati in base ad una ripartizione in tre classi demografiche: la prima comprendeva i comuni sotto i 5mila abitanti, la seconda quelli tra i 5mila e i 50mila abitanti, l'ultima i comuni più grandi. Le domande riguardavano tre argomenti: sistema elettorale, elezione del sindaco e della giunta, politica e amministrazione²⁹.

Questi i risultati. Nei comuni sotto i 5mila abitanti esisteva un forte consenso per il vigente sistema maggioritario (85,6%), così come forte era la percentuale di coloro che volevano estenderlo (80,4%); l'ipotesi più sostenuta era di applicarlo a tutti i comuni (39,4%). Bassa era invece la percentuale di chi voleva aumentare la quota-seggi della minoranza (26% di media), e di chi voleva eliminare il *panachage* (41,2%); tra questi ultimi, la soluzione preferita era la lista bloccata

²⁸ I dati sono tratti dall'indagine preliminare svolta sulle risposte ai questionari e diffusa il 28 luglio 1992, a cura di ANCI e ANCITEL, contenuti nel dossier *L'elezione diretta del sindaco*, a cura di Francesco De Santis e del Servizio studi, Ufficio ricerche nel settore giuridico e storico-politico del Senato della Repubblica.

²⁹ Nei comuni più piccoli il questionario constava di dodici quesiti. Riguardo al sistema elettorale si chiedeva un giudizio sul metodo vigente (quello maggioritario), sul mantenimento, l'eliminazione, l'estensione di questo, su come modificare la ripartizione dei seggi fra maggioranza e minoranza, sull'abolizione o la conservazione del *panachage*. Per quel che concerne sindaco e giunta si chiedeva quale metodo si prediligesse per l'elezione del primo e per la nomina e composizione della seconda. Nei comuni più grandi i quesiti erano, invece, venti. Sulla questione elettorale si chiedeva un parere sull'estensione del sistema maggioritario, sull'introduzione di una clausola di sbarramento per l'accesso al consiglio, sulla previsione di un premio di maggioranza, sul mantenimento del voto di preferenza. Per sindaco e giunta si riproponeva la questione di come formare questi due organi e si chiedeva se il primo cittadino avesse dovuto essere eletto a maggioranza assoluta o relativa.

(70,9%). Per l'elezione diretta del sindaco si prediligeva la scheda separata (67%) rispetto alla vittoria del capolista del partito vincente (19%), mentre erano ben pochi a voler mantenere l'elezione indiretta (11%). Per il 76,3% degli intervistati gli assessori dovevano essere nominati dal sindaco, mentre solo il 6,3% voleva l'elezione diretta di tutta la giunta e il 14,4% prediligeva l'attuale sistema.

Nei comuni fra 5mila e 50mila abitanti, il 90,4% dei sindaci auspicava l'estensione del sistema maggioritario a tutti i comuni superiori ai 5mila abitanti (39,1%); si prediligeva un mutamento del sistema di assegnazione dei seggi (59,4%) e la maggior parte degli intervistati riteneva preferibile garantire alle minoranze 1/3 dei seggi (62,4%), nonché ripartire proporzionalmente i posti attribuiti alla minoranza e non darli tutti alla lista seconda classificata (75,7%). L'87,2% era favorevole all'introduzione di una soglia di sbarramento che i più (85,2%) indicavano nel 5%. Era vista, invece, prevalentemente con sfavore (dal 55,4%) la correzione della proporzionale con premio di maggioranza. Anche in questa classe di comuni, il consenso per l'elezione del primo cittadino su scheda separata risultava maggioritario (72,5%), mentre il sindaco-capolista raccoglieva il 21,8% dei consensi. Circa il 47% degli intervistati riteneva, inoltre, che il primo cittadino dovesse raggiungere la maggioranza assoluta, il 32,4% era favorevole alla maggioranza relativa; l'85,7% di coloro che prediligevano la maggioranza assoluta per esprimere il sindaco sosteneva che dovesse esserci un ballottaggio fra i due candidati più votati se non si fosse raggiunto il *quorum*. Largamente preferita anche l'ipotesi di nomina degli assessori da parte del sindaco (77,3%); in particolare il 41% pensava che questi dovessero essere nominati fra i consiglieri, il 33,4% fuori dal consiglio, il 25,6% proponeva un mix fra questi due canali di reclutamento. Per quel che riguarda le preferenze, il 79,4% voleva il loro mantenimento e c'era un certo equilibrio fra le varie ipotesi proposte (lasciarne inalterato il numero, ridurle di qualche unità, ridurle a una sola). Il *panachage* era, invece, bocciato dal 79,7% dei sindaci interpellati. Infine, il 95% era favorevole al mantenimento della divisione dei poteri operata dalla legge 142/90.

Nei comuni oltre i 50mila abitanti si confermava una schiacciante percentuale favorevole al maggioritario (88,2%), alla modifica dei rapporti di forza fra maggioranza e minoranza (62,7%), all'assegnazione di 1/3 dei seggi alla minoranza (75%), alla ripartizione proporzionale dei posti a questa assegnati (70,6%), all'introduzione dello

sbarramento (94,2%) nella misura del 5% (70,2%). Rispetto ai comuni della fascia precedente, invece, il 74,5% dei sindaci voleva il premio di maggioranza per la lista o per le liste coalizzate che avessero ottenuto più voti. Sulla misura dei suffragi necessari per raggiungere il premio c'era un'equa ripartizione dei consensi fra le varie opzioni: maggioranza relativa (18,4%), 30% dei voti (21%), 40% dei voti (29%), maggioranza assoluta (21%). Per l'elezione del sindaco, il 78,4% auspicava la scheda separata, il 15,7% la vittoria del capolista del raggruppamento più votato e nessuno desiderava mantenere l'attuale sistema. In quest'ambito, la necessità della maggioranza assoluta per l'elezione diretta, riscuoteva consensi vastissimi (64,7%) e addirittura unanime era il favore per l'introduzione del ballottaggio nel caso non si raggiungesse il *quorum* alla prima votazione. Gli assessori dovevano essere nominati dai sindaci per l'82,4% degli intervistati, ed essere scelti sia fra i consiglieri sia fuori del consiglio per il 45,2%. L'82,3% degli interpellati chiedeva il mantenimento del sistema delle preferenze e si registrava una forte convergenza sull'ipotesi di ridurle, ma di mantenerne un numero superiore ad una (50%). Il *panachage* era, invece, bocciato (76,5%). Era, infine, ancora una maggioranza larghissima, pari al 98%, quella che si riteneva soddisfatta della divisione dei poteri operata dalla legge 142 di riforma delle autonomie locali.

4. *La proposta della commissione Affari costituzionali*

Dopo le sedute dedicate all'esame delle proposte di legge, il 31 luglio, il relatore e presidente della commissione Affari costituzionali, Adriano Ciaffi, presentò un progetto di legge che costituiva un primo tentativo di unificazione fra le istanze emerse dal dibattito. Il primo testo elaborato da Ciaffi costituisce un abbozzo delle soluzioni adottate nel testo finale, anche se lascia aperte molte questioni. Specialmente per ciò che concerne l'elezione del sindaco e del consiglio comunale contiene diverse ipotesi da sottoporre al voto dei commissari. Vediamone le linee essenziali:

- Veniva introdotta la necessità di accompagnare le candidature alla carica di sindaco e di consigliere comunale con un numero fisso di sottoscrizioni. Ciò valeva per tutte le liste, anche per quelle già presenti in altre assemblee elettive (i partiti presenti in parlamento erano, in precedenza, esonerati da quest'obbligo).

- Per i comuni sotto i 5mila abitanti rimaneva il vecchio sistema elettorale, con in più la possibilità, decisa eventualmente dallo statuto, di costringere le liste ad indicare anche un candidato-sindaco; risultava eletto il nominativo collegato alla lista risultata maggioritaria.
- Per i comuni fino a 20mila abitanti: si sarebbe votato per il primo cittadino che avrebbe avuto collegata a sé una lista di nomi per il consiglio comunale, senza possibilità di esprimere preferenze. Risultava eletto il candidato più votato e la lista ad esso relativa otteneva 3/4 dei seggi del consiglio³⁰.
- Per i comuni oltre i 20mila abitanti si prospettavano varie possibilità. Per l'elezione del sindaco: 1) Un sistema con voto contestuale per il primo cittadino e per il consiglio comunale su un'unica scheda, senza la possibilità di disgiungere il voto fra il sindaco e una delle liste a suo supporto. Risultava eletto il candidato che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, altrimenti si sarebbe proceduto al ballottaggio fra i due candidati più votati. 2) Ipotesi alternativa era quella di ammettere al ballottaggio i due candidati collegati a gruppi che avessero ottenuto almeno il 40% dei voti, risultato conseguibile anche con collegamenti ulteriori intervenuti fra i due turni elettorali. 3) Si ipotizzava anche l'elezione su schede diverse, ma con l'evidenziazione dei simboli dei partiti con cui il futuro sindaco si collegava.
- Per il consiglio comunale: 1) Il sistema parallelo alla proposta di Ciaffi per l'elezione diretta del sindaco prevedeva l'attribuzione del 60% dei seggi alle liste collegate al primo cittadino vincente (al primo o al secondo turno). Il resto dei seggi sarebbe stato attribuito col metodo proporzionale d'Hondt fra gli altri raggruppamenti. Non c'era voto di preferenza perché la lista era bloccata. 2) Una seconda ipotesi prevedeva il voto su una scheda unica in cui c'erano i nomi dei potenziali sindaci e i simboli delle liste che li appoggiavano. I voti esprimibili erano due, uno per il primo cittadino, l'altro per uno dei partiti a suo sostegno. Sarebbero stati eletti, secondo i voti di lista e con metodo proporzionale d'Hondt, il 90% dei consiglieri, mentre l'altro 10% sarebbe stato il gruppo di candidati collegato al sindaco risultato vincente (con la maggioranza assoluta al primo turno o con quella rela-

³⁰ Il testo Ciaffi lasciava la possibilità di decidere, nel corso del dibattito parlamentare, se dare il restante quarto dei seggi ad una sola lista, quella collegata al sindaco secondo classificato, o ripartire proporzionalmente i posti residui.

tiva nel successivo ballottaggio) 3) Erano previsti anche due semplici correttivi al sistema proporzionale: l'adozione di uno sbarramento al 5% e la reintroduzione delle preferenze, ridotte a due.

- Per i comuni sopra i 100mila abitanti si poteva optare, nello statuto, per il sistema stabilito dalla legge o per il sistema, ugualmente delineato nel testo Ciaffi, dedicato alle province e alle città metropolitane. Esso era analogo a quello che abbiamo visto sopra al punto due e istituiva l'elezione diretta anche per il presidente della provincia e per il sindaco-metropolitano.
- Il testo prevedeva alcune correzioni alla struttura degli organi e ai loro rapporti. Veniva ridotto il numero dei consiglieri e venivano fatti aggiustamenti alle definizioni degli organi e delle loro competenze contenute nella legge 142/90. Era prevista la mozione di sfiducia verso il sindaco, sottoscritta dalla metà dei consiglieri e votata dalla maggioranza assoluta e veniva mantenuto anche l'istituto della sfiducia costruttiva già contenuto nella 142, rendendo necessaria la maggioranza dei 2/3 per l'approvazione. Si riduceva a quattro anni la durata dei mandati.

Il testo del relatore, non scegliendo fra le varie soluzioni, non poteva risultare decisivo per la risoluzione dei problemi, per cui permaneva il disaccordo fra le forze politiche. Ormai definitivamente tramontata l'ipotesi di licenziare un testo prima della pausa estiva dei lavori, nella seduta del 6 agosto si decise di sospendere l'esame e rimandarlo a settembre.

Alla ripresa dei lavori, fu costituito un comitato ristretto informale all'interno della Commissione che però non riuscì a risolvere i contrasti. Sulla scorta delle ulteriori indicazioni emerse, il relatore presentava il suo secondo testo unificato. In questa formulazione l'articolato di legge assumeva forma ben precisa e richiamava già la struttura di quello poi approvato³¹. Le novità rispetto al vecchio testo non erano sostanziali, ma si sceglieva un sistema ben preciso e non si lasciavano opzioni:

- Veniva introdotta la figura del presidente del consiglio comunale per i comuni sopra i 10mila abitanti.

³¹ Nasceva la divisione in tre parti, una dedicata al sistema elettorale per comuni, province e circoscrizioni e all'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, una riservata agli aggiustamenti in tema di competenze degli organi comunali e provinciali, una alle norme sulla campagna elettorale

- Il maggioritario a un turno per la scelta del sindaco e della sua maggioranza veniva esteso ai comuni fino a 10mila abitanti.
- Per i comuni sopra tale soglia è previsto il voto contestuale per il primo cittadino e per una delle liste collegate (senza voto disgiunto), il doppio turno con ballottaggio, l'attribuzione di un premio di maggioranza del 60% dei seggi al raggruppamento collegato col sindaco vincente, la ripartizione proporzionale dei posti residui fra le liste di minoranza, l'espressione di due voti di preferenza per determinare la graduatoria degli eletti.
- Restava la mozione di sfiducia, non più costruttiva però. Si riduceva il numero degli assessori e l'incompatibilità fra la carica di assessore e quella di consigliere comunale.

Terminata la discussione generale su questo testo, giovedì 1 ottobre iniziò l'esame dei singoli articoli e la votazione sugli emendamenti presentati, che durò per altre 11 sedute fino al 12 novembre. In questa fase furono introdotte alcune modifiche al testo-base:

- Si poteva presentare un candidato-sindaco anche senza collegamento con una lista.
- C'era un'ulteriore riduzione del numero delle firme necessarie alla presentazione delle candidature.
- Si introduceva il principio del *voto disgiunto*, un compromesso con i sostenitori del voto separato e della doppia scheda, poiché consentiva all'elettore di bocciare o promuovere il collegamento tra il sindaco e le liste. Il cittadino poteva scegliere di votare per un candidato alla carica di primo cittadino e, contemporaneamente, dare la preferenza a un partito che appoggiava un altro sindaco. Ciò consentiva di liberare il candidato dall'influenza del raggruppamento che lo sosteneva, anche se solo parzialmente, poiché il sindaco vincente continuava a "trascinare" con sé le forze politiche a lui collegate.
- Per i comuni oltre i 10mila abitanti, si prevedeva l'eventuale ammissione di un terzo in ballottaggio, nel caso che la somma dei voti dei primi due classificati non arrivasse al 50% dei suffragi³².
- Il premio di maggioranza veniva subordinato al verificarsi di due

³² Il meccanismo per individuare questo terzo candidato era molto complicato: non si trattava, infatti, del terzo più votato, ma del sindaco appoggiato dalle liste (necessariamente due o più) che avessero ottenuto la maggior cifra elettorale complessiva (comprese quelle che avessero deciso di appoggiare quel sindaco al secondo turno).

condizioni, per evitare eccessive distorsioni del rapporto voti/segi: 1) Veniva assegnato al primo turno alle liste collegate al sindaco che avesse conseguito la maggioranza assoluta, solo a condizione che queste avessero già ottenuto almeno il 50% dei voti. 2) Al secondo turno il premio del 60% era dato ai raggruppamenti che sostenevano il primo cittadino vincente, ma a condizione che nessun'altra lista o gruppo di liste avesse ottenuto già il 50% dei voti validi al primo turno. Veniva ridotto il numero di consiglieri necessari a presentare una mozione di sfiducia, come garanzia per le minoranze; erano ora 2/5.

5. L'approvazione della legge fra Camera e Senato

Il testo modificato venne licenziato dalla commissione Affari costituzionali e Ciaffi ricevette mandato a riferire all'assemblea, pur rimanendo molti dubbi da parte anche di forze politiche che espressero voto favorevole al provvedimento. L'ampio dissenso ancora presente fu testimoniato dalla presentazione di due relazioni di minoranza da parte dell'on. Nania (MSI) e dell'on. Brunetti (Rifondazione comunista).

Nella relazione di maggioranza si ribadivano gli orientamenti generali emersi nella discussione: la necessità delle riforme, il consenso quasi unanime sull'introduzione dell'elezione diretta del sindaco, il fronteggiarsi dei due modelli istituzionali che abbiamo visto, l'importanza di tener conto del referendum e dell'esperienza di altri paesi, la volontà di raggiungere una convergenza su un sistema elettorale "misto" che conciliasse le esigenze di governabilità e di rappresentatività. La necessità di coerenza fra forma di governo e sistema elettorale era ritenuta molto importante, per cui, ferma restando la volontà di mantenere il disegno istituzionale della 142/90 non si poteva concepire un dualismo e una separazione fra la competizione per il sindaco e quella per il consiglio. Scopo principale della riforma era, dunque, garantire la legittimazione popolare del sindaco, ma anche favorire la formazione di una maggioranza certa per rendere il comune più governabile. Si ribadivano, poi, i punti principali della riforma: riduzione di consiglieri, assessori, mandati amministrativi; introduzione delle firme per la presentazione delle candidature; estensione del sistema maggiorita-

rio fino a 10mila abitanti; la previsione di un collegamento (anche se facoltativo) fra sindaco e liste che lo appoggiavano; il doppio voto in un'unica scheda; il premio di maggioranza per correggere il riparto proporzionale; il doppio turno con ballottaggio; la preferenza unica; le correzioni ai poteri del sindaco e del consiglio; le norme sulla giunta, gli assessori, le incompatibilità; le norme sulle dimissioni degli organi e sul voto di sfiducia; la disciplina della campagna elettorale³³.

Le relazioni di minoranza contestavano il testo uscito dal lavoro in commissione, pur da due punti di vista opposti. La relazione di Rifondazione comunista puntava l'attenzione non tanto sul contenuto del provvedimento, quanto sulla filosofia generale che lo ispirava: quella, a detta dell'on. Brunetti, che tendeva ad introdurre in tutto l'ordinamento italiano un modello di tipo presidenzialista e maggioritario e la riorganizzazione delle forze politiche nella forma di concentrazioni elettorali, raccolte attorno a una candidatura. Rifondazione comunista non accettava questa impostazione e, soprattutto, l'abbandono del sistema proporzionale, ritenuto causa dei mali della politica italiana, mentre il vero nodo era la rigenerazione delle forze politiche. La relazione del MSI, invece, puntava sul rifiuto della riforma proposta in quanto non sufficiente al superamento della partitocrazia: il nuovo sistema non serviva a liberare il sindaco dalla schiavitù degli apparati di partito e non era abbastanza efficace per personalizzare la competizione politica, investendo di tutta la responsabilità il primo cittadino eletto dal popolo. Così come si presentava, la legge non andava nella direzione della separazione dei poteri, quello di governo e quello di controllo fra esecutivo e organo rappresentativo, auspicata dal partito missino³⁴.

Il progetto approdò in aula, alla Camera, il 3 dicembre 1992 dove rimase fino al 28 gennaio del 1993. Nel corso delle 13 sedute, la discussione fece riemergere tutte le divisioni apparse in commissione. Il testo che uscì dall'aula modificava in alcuni punti quello precedente:

- Venne ulteriormente ridotto il numero delle firme per la presentazione delle candidature³⁵; e ridelimitata la composizione dei consigli.

³³ Cfr. *Dossier-provvedimento*, cit., vol. II, pp. 731-774.

³⁴ Per le relazioni di minoranza cfr. *Dossier-provvedimento*, cit., pp. 775-803.

³⁵ Cfr. *Dossier-provvedimento*, cit., vol. V, p. 1.650.

- Il collegamento fra candidato sindaco e lista (o liste) tornò a essere obbligatorio.
- Per i comuni sotto i 10mila abitanti s'introdusse l'eventuale turno di ballottaggio in caso di parità, al primo turno, fra i due primi classificati.
- Divenne esplicito il fatto che entrambi gli organi comunali erano destinati a cadere se uno dei due, per qualche motivo, avesse cessato le sue funzioni.

Il risultato finale della votazione alla Camera fu il seguente: presenti 537, votanti 438, astenuti 99, maggioranza necessaria 220, favorevoli 271, contro 207, e consentì l'approvazione della Camera³⁶.

Il testo di legge approdò in Senato il 4 febbraio 1993, in Commissione affari costituzionali. Qui giacevano altre cinque proposte di legge che, comunque, ricalcavano alcune di quelle già presentate alla Camera: la proposta Pecchioli ed altri (identica a quella Occhetto ed altri della Camera, gruppo PDS), Compagna ed altri (identica a Zanonone ed altri, gruppo del PLI), Zamberletti ed altri (uguale a Segni ed altri, gruppo della DC), Scevarolli ed altri (uguale a La Ganga ed altri, gruppo PSI), Bono Parrino ed altri (identica a Ferri ed altri, gruppo PSDI). Relatore del testo era l'onorevole Rivera (DC), mentre la commissione era presieduta dall'onorevole Maccanico (PRI). Alla discussione generale furono dedicate cinque sedute. Al momento di iniziare l'esame del testo, il presidente, visto il gran numero di emendamenti presentati (circa 1.300), propose di svolgere la fase di esame e approvazione degli stessi partendo dalle questioni più controverse. La bocciatura di tale proposta portò ad un rallentamento generale della procedura tanto che si fu costretti ad interrompere il lavoro per lo scadere del termine assegnato alla commissione per riferire. A causa di ciò, il testo approvato fu rimesso all'Assemblea senza un relatore. Altre otto sedute, fra il 9 marzo e il 16 marzo, furono necessarie per discutere ed esaminare il provvedimento. Il Senato apportò rilevanti modifiche al testo della Camera:

³⁶ Novelli (La Rete), Rossi (Lega Nord), Nania (MSI), Pannella (Federalisti europei), Zanonone (PLI), Bianco (PRI), Giuliari (Verdi), Garavini (Rifondazione comunista) dichiararono voto contrario. Landi (PSI), Bianco (DC), Ferri (PSDI) dichiararono invece voto favorevole dei loro gruppi. Posizione autonoma assunse il gruppo del PDS che decise l'astensione, non condividendo molti punti del testo, ma apprezzando lo sforzo fatto nella speranza che il proseguire dell'esame potesse migliorarlo. Si astennero, in dissenso dai loro gruppi, anche Segni (DC) e Savino (PSI).

- Venne ridotto ulteriormente il numero di sottoscrizioni necessario per presentare candidature.
- Si elevò la soglia per l'applicazione del sistema a tutti i comuni fino a 20mila abitanti.
- Si introdusse l'obbligo di presentare liste in cui ogni sesso non fosse rappresentato, *di norma*, in misura superiore ai 2/3. La disposizione doveva servire a garantire la pari opportunità alle donne, anche se l'infelice tenore letterale della legge (che recita appunto «di norma») cancellava la tassatività dell'obbligo previsto.
- Venne eliminata la norma che prevedeva la possibilità di estendere il ballottaggio ad un terzo candidato.

La votazione diede i seguenti risultati: presenti 256, votanti 255, maggioranza 128, favorevoli 188, contrari 57, astenuti 10³⁷.

Il testo venne inviato di nuovo alla Camera, nella commissione Affari costituzionali, che lo esaminò nelle sedute del 17, 18, 23 marzo, senza modificarlo, e lo presentò in aula accompagnato ancora da due relazioni di minoranza (Nania per il MSI e Brunetti per Rifondazione comunista). L'assemblea lo votò il 24 marzo, introducendo una sola modifica, ma sufficiente a costringere l'articolato a ritornare al Senato: la modifica in questione riguardava la soglia demografica entro cui estendere il sistema maggioritario, che veniva portata a 15mila abitanti. Vennero confermati gli orientamenti delle forze politiche visti in precedenza. La votazione fornì questi risultati: presenti 457, votanti 431, astenuti 26, maggioranza necessaria 216, favorevoli 295, contrari 136. La vittoria dei sì risultò dunque più schiacciante che nel primo voto dei deputati³⁸.

³⁷ Al Senato, nella votazione finale, i gruppi parlamentari si schierarono così per le dichiarazioni di voto: espressero intenzione di votare contro De Paoli (Gruppo misto), Ferrara (Verdi-La Rete, anche se parte di questo gruppo, soprattutto gli esponenti Verdi, scelse l'astensione), Gualtieri (PRI), Libertini (Rifondazione comunista), Magliocchetti (MSI), Miglio (Lega Nord), Paire (PLI), Ronzani (Misto-Lega regioni). Si astennero Dujany (misto-Vallée d'Aoste) e Ferrari (Misto-SVP). Annunciarono voto a favore Bono Parrino (PSDI), Gava (DC), Salvi (PDS), Scheda (PSI). Rispetto alla prima votazione della Camera, si registrò il voto favorevole del PDS, prima astenutosi.

³⁸ Le dichiarazioni di voto nella seduta del 24 marzo furono le seguenti: a favore Bassanini (PDS), Ferri (PSDI), Landi (PSI), Soddu (DC). Contrari Bianco (PRI), Brunetti (Rifondazione comunista), Dosi (Lega Nord), Nania (MSI), Novelli (La Rete), Vito (Federalisti europei), Zanone (PLI). Astensione Giuliani (Verdi) e, a titolo personale, Segni (DC).

Il Senato esaminò il nuovo testo con due sedute tenutesi il 25 marzo in commissione Affari Costituzionali e, successivamente, in aula. Il testo non venne modificato e si giunse così al voto finale²³, che fornì questi risultati: presenti 189, votanti 188, maggioranza necessaria 95, favorevoli 144, contrari 29, astenuti 15³⁹.

6. *La legge 81/1993: il sistema elettorale e la forma di governo*

In conclusione, vediamo sinteticamente gli aspetti principali della legge 81/1993, e le novità introdotte sia nel sistema elettorale che nella forma di governo del comune.

La composizione del consiglio e la presentazione delle candidature. – È stato ridotto sensibilmente il numero dei membri del consiglio comunale⁴⁰. Lo scopo principale della norma è quello di ridurre la frammentazione partitica innalzando la quota minima dei voti necessari per entrare in consiglio, in modo da favorire la formazione di maggioranze più stabili e omogenee; si rinuncia alla massima rappresentatività per puntare al funzionamento più efficace di un ente, il comune, che ha natura

³⁹ Le dichiarazioni di voto al Senato furono le seguenti: favorevoli Bono Parrino (PSDI), Covatta (PSI), Gava (DC), Salvi (PDS); contrari Cannariato (senatori della Rete, nel gruppo Verdi-La Rete), Compagna (PLI), Covi (PRI), Libertini (Rifondazione comunista), Pontone (MSI); si astengono De Matteo (DC in dissenso dal gruppo), Guzzetti (DC in dissenso dal gruppo), Rocchi (senatori Verdi del gruppo Verdi-La Rete).

⁴⁰ La consistenza numerica del consiglio varia secondo la dimensione demografica dei comuni, essendo composto, oltre al sindaco che ne è membro a tutti gli effetti, da 60 membri nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti; 50 nei comuni con più di 500mila abitanti; 46 in quelli con più di 250mila; 40 in quelli con più di 100mila e nei capoluoghi di provincia, anche se la popolazione è inferiore a tale soglia; 30 membri nei comuni con più di 30mila abitanti; 20 in quelli con più di 10mila; 16 in quelli con più di 3mila; 12 nei comuni restanti. Ricordiamo che la precedente normativa, contenuta nell'art.2 del DPR 570, 16 maggio 1960, prevedeva la seguente composizione: 80 membri nei comuni con più di 500mila abitanti, 60 in quelli con più di 250mila, 50 in quelli con più di 100mila, 40 in quelli con più di 30mila o che siano capoluoghi di provincia, 30 membri nei comuni con più di 10mila abitanti, 20 nei comuni con più di 3mila, 15 membri negli altri. Si veda A. BARBERA (coordinato da), *Elezione diretta del sindaco. Commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81*, Rimini, Maggioli, 1993.

“amministrativa” più che “politica”. Riducendo i seggi, si alzano la *soglia di esclusione* e la *soglia di rappresentanza* per l’accesso al consiglio⁴¹.

Novità rilevanti riguardano *la presentazione delle candidature e il tipo di scheda*. Sia nei comuni con meno di 15mila abitanti, sia in quelli maggiori vige il principio del *collegamento* fra i sindaci e le liste in lizza per il consiglio comunale. Nei comuni più piccoli la candidatura del primo cittadino è collegata a una sola lista; accanto al nome del sindaco c’è il simbolo del partito che lo appoggia. Ciò non impedisce l’aggregazione fra i partiti, ma la subordina ad una particolare forma: la presentazione di una *lista unica di coalizione*. Nei comuni più grandi ciascuna candidatura può invece essere appoggiata da più di un raggruppamento. Il collegamento è evidenziato sulla scheda elettorale attraverso l’indicazione, accanto al nome del sindaco, dei contrassegni dei gruppi che a esso si legano. Tali liste si dicono fra loro «collegate» o «apparentate». Nei comuni con meno di 15mila abitanti, ogni raggruppamento può presentare candidati in misura pari almeno ai 3/4 dei consiglieri da eleggere e al massimo uguale al numero degli eligendi. Nei comuni più grandi, il limite minimo è di 2/3, mentre la cifra massima di candidati di ogni gruppo non può essere superiore al numero dei componenti del consiglio. A garanzia del sesso femminile è stato stabilito che in ogni lista ciascun sesso non può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3. In tutti i comuni va presentato, insieme al nominativo del sindaco e dei futuri consiglieri, il *programma amministrativo*⁴².

È stato aumentato il numero di *firme* necessario a presentare una lista, per costringere le forze politiche a verificare il loro seguito già nella fase precedente le elezioni, ridurre l’eccessiva frammentazio-

⁴¹ Quando utilizziamo questi due termini, intendiamo riferirci rispettivamente alla quota di voti massima che un partito può conseguire senza ottenere seggi e alla quota di voti minima necessaria ad ogni lista per raggiungere un seggio. Se in un grande comune, con 80 seggi consiliari, l’applicazione di una delle formule proporzionali poteva consentire ad una lista con l’1,5% dei voti di raggiungere un seggio, ora che nello stesso comune si assegnano 60 seggi, applicando la stessa formula, la medesima lista, che consegua un’identica percentuale, non è più certa di ottenere il seggio. Su questi aspetti cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 122.

⁴² Su questi aspetti si veda V. ITALIA e M. BASSANI, *Commento alla legge 25 marzo 1993 n. 81*, Milano, Giuffrè, 1993 e A. BARBERA (coordinato da), *Elezione diretta del sindaco. Commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81*, cit., p. 42.

ne dell'offerta politica e la presenza di molte "liste di disturbo" senza alcuna velleità di vittoria, che hanno il solo fine di sottrarre voti ai candidati più forti. Con le nuove norme tutte le candidature per la carica di consigliere e di sindaco, anche quelle dei partiti già presenti in parlamento, precedentemente esentati, devono essere sottoscritte da un certo numero di elettori⁴³. La raccolta delle firme è prevista per il candidato-sindaco e, singolarmente, per tutte le liste collegate che lo appoggiano.

Le possibilità dell'elettore. – L'elettore dei comuni sopra i 15 mila abitanti vota su una scheda in cui accanto alla candidatura del sindaco compaiono uno o più simboli di lista. Ha tre possibilità di scelta:

1. Può decidere di promuovere i collegamenti che gli sono presentati, votando per il candidato sindaco e per una delle liste che lo sostengono. Il voto al solo raggruppamento è un voto dato anche al candidato-sindaco da esso sostenuto.
2. Può decidere di dare la preferenza al solo sindaco, senza votare per le liste collegate, a testimonianza del fatto che il sistema è basato sulla centralità dell'elezione del primo cittadino.
3. Può decidere di bocciare i collegamenti che trova sulla scheda e disgiungere il suo voto: può, cioè, votare per uno dei sindaci designati e poi esprimere la preferenza per una lista che ne appoggia uno diverso.

Il fatto che l'elettore possa *disgiungere* il suo voto costituisce una parziale concessione ai sostenitori del modello *dualistico*, un compromesso raggiunto nella stesura definitiva della legge. Questo meccani-

⁴³ La dichiarazione di presentazione delle liste e della candidatura collegata per l'elezione del sindaco deve essere sottoscritta: da non meno di 2 mila e non più di 3 mila elettori nei comuni con più di un milione di abitanti; non meno di mille e non più di 3 mila in quelli con più di 500 mila abitanti; non meno di 700 e non più di 2 mila in quelli con più di 100 mila abitanti; non meno di 400 e non più di 1500 in quelli con più di 40 mila abitanti; non meno di 250 e non più di 800 in quelli con più di 20 mila abitanti; non meno di 200 e non più di 500 in quelli con più di 10 mila abitanti; non meno di 80 e non più di 250 in quelli con più di 5 mila abitanti; non meno di 40 e non più di 100 in quelli con più di 2 mila abitanti; non meno di 30 e non più di 60 in quelli con più di mille abitanti; nessuna sottoscrizione per i comuni sotto i mille abitanti. Si veda A. BARBERA (coordinato da), *Elezione diretta del sindaco. Commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81*, cit.

smo può però produrre un effetto: nel caso di un utilizzo massiccio del voto separato, le condizioni che la legge prevede per far conseguire la maggioranza dei seggi alle liste collegate al sindaco, possono non verificarsi, e quest'ultimo può ritrovarsi a convivere con un consiglio politicamente ostile⁴⁴. È il caso della cosiddetta "anatra zoppa", che i sostenitori del modello *monistico* avevano prospettato come rischio insito nell'elezione separata dei due organi. Permanendo un modello di organizzazione dei poteri simile a quello del passato risulta difficile che governo comunale e consiglio possano agire di comune accordo per delineare l'indirizzo politico-amministrativo, nel caso in cui non siano politicamente omogenei.

Nei comuni sotto i 15mila abitanti, invece, la scheda presentata all'elettore, contiene solo il nome del candidato-sindaco che è sostenuto da un'unica lista. Il legislatore non ha ritenuto opportuno rompere questo connubio, anche perché nei comuni minori vige il sistema maggioritario e il sindaco vincente consegue con certezza la maggioranza per le forze che lo sostengono. Dunque non si può votare per il solo primo cittadino o disgiungere il voto, perché il voto è dato al sindaco e alla lista insieme.

È stato mantenuto anche *il voto di preferenza*. Alla fine si è optato per la preferenza unica, sia nei comuni più grandi, sia in quelli più piccoli. Questo consente all'elettore di modificare l'ordine dei candidati presentato nella lista e di stabilire la graduatoria degli eletti.

La formula elettorale. – La legge 81 fa una distinzione fra i comuni con meno e quelli con più di 15 mila abitanti e prevede un sistema elettorale diverso.

Nei *comuni sotto i 15mila abitanti* vige il *sistema maggioritario a un turno*, per l'elezione di sindaco e consiglio. Viene proclamato primo cittadino il candidato che ha ottenuto più voti, essendo sufficiente,

⁴⁴ È un fatto che si è verificato in alcuni casi nelle elezioni tenutesi dal 1993 a oggi con la nuova legge e che ha riguardato anche comuni capoluoghi di provincia quali Grosseto, Reggio Calabria e Terni. Per una prima panoramica dei dati elettorali sulle consultazioni tenutesi con la nuova legge si veda A. DI VIRGILIO, «Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova», in *Rivista italiana di scienza politica*, 1, 1994, pp. 107-165 e G. DI FRANCO e R. GRITTI (a cura di), *L'Italia al voto. Analisi delle elezioni amministrative del 1993 e delle prospettive del sistema politico italiano*, Roma, Edizioni associate, 1994.

dunque, la sola maggioranza relativa dei suffragi (*plurality*) per risultare vincitori. L'elezione avviene in un turno unico, ad eccezione dell'eventualità in cui i due candidati più votati abbiano ottenuto lo stesso numero di consensi. In tal caso si procede al ballottaggio fra i due e se si dovesse registrare un'ulteriore parità risulterebbe eletto il candidato più anziano di età. Il risultato del sindaco determina, in maniera decisiva, quello della lista ad esso collegata. Se il primo cittadino risulterà vincente, il suo gruppo conseguirà i 2/3 dei seggi (a prescindere dalla percentuale di voti ottenuta) in consiglio comunale, se perdente, la sua lista parteciperà, insieme alle altre sconfitte, alla ripartizione proporzionale dei posti rimasti. La rappresentanza delle minoranze è garantita: a esse andrà comunque 1/3 dei seggi, che saranno assegnati con il metodo d'Hondt in base alla cifra elettorale conseguita.

Nei *comuni sopra i 15 mila abitanti*, viene invece eletto il candidato che consegue la maggioranza assoluta dei voti (*majority*). Ciò può avvenire al primo turno o in una seconda tornata cui si ricorre nel caso che nessun nome abbia ottenuto il *quorum*. A questa seconda competizione, definita *ballottaggio "chiuso"*, partecipano i due più votati della prima tornata⁴⁵.

Il *consiglio comunale* è, invece, eletto in un unico turno, con un sistema che possiamo definire *proporzionale con premio di maggioranza*. terminate le votazioni del primo turno si vede quanti seggi spettano a ciascuna lista o gruppo di liste con il metodo proporzionale d'Hondt. Come nei comuni minori, la composizione dell'organo rappresentativo è però fortemente influenzata dalla competizione per l'esecutivo, per cui la ripartizione definitiva dei seggi dell'assemblea sarà determinata solo dopo la proclamazione del sindaco vincitore. Le possibilità di voto riservate all'elettore creano però un problema in più: non c'è (se non casualmente) coincidenza fra il numero di voti dati al sindaco e il numero di voti conseguiti dalla lista che lo appoggia (o complessivamente da tutte le liste che lo sostengono). Questo fatto è dovuto sia

⁴⁵ Il *doppio turno* ha lo scopo di far conseguire al sindaco vincente una maggiore legittimazione rispetto ad un sistema *plurality*, cioè a maggioranza relativa. Con il modello disegnato, il primo cittadino deve conseguire la maggioranza assoluta, che avrà necessariamente al secondo turno quando partecipano due soli candidati, nel caso non sia riuscito ad ottenerla già al primo. Questo fatto non garantisce un'ampia rappresentatività al vincitore, ma, comunque, gli fornisce una legittimazione superiore rispetto ad un sistema a maggioranza relativa.

alla possibilità di esprimere il voto disgiunto sia di votare solo per il sindaco. Ecco, allora, che possono verificarsi tre eventualità:

1. Se uno dei candidati-sindaco risulta eletto al primo turno scatta il premio di maggioranza per la lista o le liste collegate. Queste conseguono, nel caso che non l'avessero già fatto con le proprie forze, il 60% dei seggi, ma solo se hanno ottenuto almeno il 50% dei voti, e questo per evitare eccessive distorsioni della rappresentatività e la formazione di maggioranze troppo "artificiali". Le altre liste, collegate ai candidati sconfitti, si dividono i posti restanti, in base ai quozienti ottenuti al primo turno.
2. Se il candidato risulta eletto al primo turno, ma la lista o le liste collegate non ottengono almeno il 50% dei voti, non scatta il premio di maggioranza, e l'attribuzione dei seggi avviene con il metodo proporzionale, in base alla graduatoria del primo turno. Un caso particolare è quello per cui un raggruppamento ottenga più del 50% dei voti al primo turno, ma risulti eletto (al primo o al secondo turno) un candidato-sindaco sostenuto da altre liste. Questa eventualità può verificarsi soprattutto per opera del voto disgiunto. In questo caso il premio di maggioranza non si applica e il consiglio viene formato con il sistema proporzionale.
3. Se il sindaco viene eletto al secondo turno, trascinerà le sue liste di appoggio ad una maggioranza del 60%, mentre gli altri raggruppamenti si divideranno i seggi rimasti con il metodo proporzionale. Questo a meno che non si sia verificato il caso precedente cioè che un gruppo di liste diverso da quello che sostiene il sindaco vincitore, abbia conseguito più del 50% dei voti al primo turno.

Una valutazione d'insieme. – Complessivamente si tratta di un sistema elettorale "anomalo", sia rispetto alla storia istituzionale italiana (in quanto per la prima volta si vota direttamente anche per un organo esecutivo), sia per ciò che riguarda le categorie generali dei sistemi elettorali stessi: l'anomalia consiste nel fatto che, con un unico voto contestuale e collegato, si eleggono sia il sindaco che il consiglio (cioè l'organo esecutivo e quello rappresentativo).

Il sistema per i *comuni sotto i 15mila abitanti*, è maggioritario corretto, del tipo *plurality*, e garantisce un risultato certo e univoco. Infatti, tanto il sindaco quanto la lista che lo sostiene ottengono la maggioranza dei 2/3, conseguendo semplicemente la maggioranza relativa dei vo-

ti, mentre alle liste collegate ai sindaci sconfitti va il restante terzo dei posti disponibili. Un assetto adatto alle piccole dimensioni dell'amministrazione comunale, alla competizione partitica locale meno ideologizzata e meno frammentata, alle reali esigenze di un piccolo centro dove la conoscenza personale e i rapporti tra candidati e cittadini sono molto più stretti e più importanti dell'appartenenza a una fazione.

Nei *comuni sopra i 15 mila abitanti*, invece, il modello è più complesso. Il sistema elettorale per i consigli comunali è un ibrido. In presenza di alcune condizioni può essere *proporzionale*, in presenza di altre *proporzionale con premio di maggioranza*. In quest'ultimo caso diventa un sistema *misto*, in parte maggioritario e in parte proporzionale (ricalcando quello dei comuni minori). Il voto per il sindaco è invece regolato da un sistema *maggioritario a doppio turno*, del tipo *majority*, poiché il candidato deve ottenere la maggioranza assoluta per essere eletto, al primo turno o al secondo turno.

Rispetto alle municipalità minori si segnalano ulteriori differenze. Innanzitutto questo modello non garantisce con certezza una maggioranza stabile in consiglio, omogenea al sindaco vincitore: questa è solo una delle eventualità possibili, anche se la più probabile. L'assegnazione dei seggi, inoltre, rimane legata al principio proporzionale e l'eventuale premio di maggioranza serve solo a correggerla (anche sensibilmente), ma nulla impedisce che il raggruppamento collegato al sindaco eletto consegua più del 60% dei posti in palio come premio, se la percentuale conseguita nelle urne è superiore.

Due erano gli obiettivi che il legislatore si proponeva di ottenere attraverso le modifiche del sistema elettorale: la *riduzione della frammentazione partitica* e una *maggiore stabilità di governo* nelle amministrazioni locali. Le nuove norme hanno disegnato un metodo elettivo che può avere un certo potenziale di aggregazione delle forze politiche, legato soprattutto alla figura del sindaco. La formazione di coalizioni a sostegno di una candidatura è, infatti, lo sbocco naturale di un sistema così congegnato, che non pone limiti intrinseci alla proliferazione delle liste, ma che, in concreto, le costringe ad unirsi per godere gli effetti del premio di maggioranza. Come hanno fatto notare alcuni studiosi⁴⁶, la legge contiene ben pochi elementi *tecnici* che

⁴⁶ Tra questi lo stesso A. DI VIRGILIO, «Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova», cit.

consentano la riduzione delle forze in campo, e quelli che ci sono non sono decisivi. Possiamo annoverare tra i primi la quota di firme necessaria per presentare le liste, che è stata aumentata, e la riduzione del numero dei consiglieri comunali, per i motivi che abbiamo già rilevato. Non è stata prevista, invece, una clausola di sbarramento che è, un mezzo tecnico decisivo per indurre alla riduzione della frammentazione, specie se fissata a un livello sufficientemente elevato.

Gli effetti riduttivi sono, invece, affidati al collegamento dell'elezione del consiglio con quella per il sindaco. Più che una diminuzione delle forze in campo, si cerca, più realisticamente, di costringere quelle presenti ad unirsi in coalizioni preventive. Questo fatto non consente di superare i problemi che nascono in una maggioranza composta da più forze, ma sottopone gli accordi politici al giudizio elettorale e li lega, novità assoluta, alla figura del sindaco. La riduzione del numero dei partiti e della frammentazione elettorale «non è effetto automatico dell'adozione di un sistema elettorale, ma di meccanismi che invitano all'aggregazione di area»⁴⁷. Il collegamento dell'elezione del consiglio a quella del primo cittadino, il doppio turno, l'attribuzione di un premio di maggioranza, possono agire come meccanismi di tal genere, e, a lungo andare, contribuire ad una semplificazione del quadro politico, soprattutto nel senso della formazione di vaste coalizioni.

La possibilità dell'*apparentamento* gioca un ruolo ambiguo; da un lato è un fattore aggregativo, dall'altro consente la sopravvivenza anche delle liste più piccole. Nei comuni maggiori, infatti, i partiti possono collegarsi fra loro mantenendo ognuno il proprio simbolo, a differenza delle amministrazioni sotto i 15mila abitanti, dove ciascun sindaco è appoggiato solo da una lista, che può essere anche una lista di coalizione; inoltre, gli apparentamenti sono possibili anche fra primo e secondo turno, per allargare le coalizioni a sostegno dei candidati in ballottaggio. Dunque, anche se di per sé l'apparentamento non porta necessariamente alla proliferazione dei gruppi, la rende probabile⁴⁸, specie in presenza di un doppio turno che può costituire una prova d'appello per le forze minori. Le liste più piccole possono deci-

⁴⁷ L'espressione è di F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., p. 170.

⁴⁸ Su questi aspetti si veda ancora, A. BARBERA (coordinato da), *Elezione diretta del sindaco. Commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81*, cit., pp. 19-20.

dere di presentarsi da sole con un proprio candidato e misurare il loro consenso al primo turno, frammentando notevolmente l'offerta elettorale. Eventualmente, in un secondo momento, possono "salire sul carro del vincitore" e collegarsi con uno dei due concorrenti per il ballottaggio, in modo da godere anch'esse dell'eventuale premio di maggioranza; un comportamento che è tanto più redditizio quanto più i voti che queste possono portare in dote sono necessari alla vittoria di uno schieramento, essendo in tal caso molto minore il rischio che il candidato-sindaco rifiuti il collegamento. Certamente le coalizioni nascondono sempre un rischio, quello di essere un cartello elettorale, ma sono anche il mezzo più democratico e pluralista di cercare un'aggregazione in un contesto politico molto frammentato.

Sul tema della *stabilità di governo*, la legge fa un passo avanti rispetto al passato, anche se pesano su di essa due incognite che riguardano i comuni maggiori. Innanzitutto la possibilità che non scatti il premio di maggioranza, per opera di meccanismi come il voto disgiunto o la possibilità di votare per il solo sindaco. Inoltre, le maggioranze sono sempre di coalizione, con tutti i rischi che ne conseguono. In particolare, sul banco degli imputati siede il meccanismo del voto disgiunto, che può vanificare l'attribuzione del premio di maggioranza, dando vita a tre diversi assetti:

1. Sindaco appoggiato da una maggioranza (è il caso in cui il primo cittadino sia eletto al primo turno e le liste che lo appoggiano conseguano più del 50% dei voti; oppure sia eletto al secondo turno e nessuna lista o gruppo di liste avversario abbia precedentemente ottenuto più del 50% dei seggi);
2. Sindaco e consiglio senza maggioranza (è il caso in cui il sindaco sia eletto al primo turno, ma il raggruppamento che lo sostiene non arrivi al 50% dei seggi, senza, tuttavia, che nessun altro gruppo consegua la maggioranza; la ripartizione dei seggi è proporzionale)
3. Sindaco e consiglio con maggioranza ostile (primo cittadino eletto al primo turno, ma un raggruppamento avversario ha conseguito più del 50% dei seggi; anche in tal caso la ripartizione è proporzionale).

Il paradosso più evidente, segnalato da molti commentatori⁴⁹, è che un sindaco troppo forte rischia di ritrovarsi senza una maggioranza in consiglio, pur essendo eletto al primo turno, mentre è quasi certo

⁴⁹ Ivi, p. 45.

di averla se vince al secondo turno. Gli elettori stessi possono mettere in atto comportamenti strategici, concentrando il loro voto solo sui candidati con possibilità di vittoria e disperdendolo, invece, nell'arena elettorale. Sono proprio scelte di questo genere che possono condurre a situazioni in cui il premio di maggioranza non scatta⁵⁰.

La forma di governo. – Una serie di disposizioni della legge 81/1993 riguarda l'organizzazione dei poteri all'interno dell'amministrazione comunale, cioè quella che si può definire la forma di governo. Il legislatore ha agito su un doppio binario: da un lato il rafforzamento del ruolo del sindaco come responsabile dell'amministrazione, dall'altro la separazione dei poteri e delle funzioni fra giunta e consiglio, lasciando al primo penetranti poteri di controllo e di impulso e concentrando sul secondo le funzioni di indirizzo e di amministrazione attiva. Peraltro, questo assetto di potere non è stato pienamente realizzato, sia perché si è scelto il modello monistico per l'elezione dei due organi (e dunque, un loro collegamento sostanziale invece della netta separazione), sia perché si è rispettata l'organizzazione istituzionale introdotta con la legge 142, che prevedeva la «cogestione» dell'indirizzo politico-amministrativo fra consiglio e giunta.

Per quanto riguarda il rafforzamento del ruolo del sindaco e la sua maggiore responsabilizzazione, oltre all'effetto sulla visibilità del primo cittadino dell'elezione diretta, vanno in questa direzione la definizione del sindaco come «responsabile dell'amministrazione del comune» (art. 12,1 della legge 81) e alcuni poteri a esso riservati, in particolare quello di nominare e revocare gli assessori (art. 16,2).

Per quanto concerne la separazione dei poteri fra sindaco e consiglio, il complesso delle norme contenute nella legge 81/1993 delinea, per alcuni aspetti, una forma di governo *presidenzialista* (fra questi l'elezione diretta del capo esecutivo, il potere di nomina degli assessori da parte del sindaco, l'assenza di un voto di fiducia a cui subordinare l'entrata in carica dell'esecutivo, l'incompatibilità fra assessore e con-

⁵⁰ L'utilizzo del voto disgiunto è diventata, addirittura, una strategia elettorale per le forze che hanno poca possibilità di vincere la competizione per il sindaco (specie se gli avversari schierano un personaggio con grandi possibilità di vittoria) e puntano quindi sull'ingovernabilità che può derivare dalla mancata assegnazione del premio di maggioranza. In pratica si chiede agli elettori di votare per il sindaco "forte" (in modo che questo vinca al primo turno), e per la propria lista, disgiungendo il voto.

sigliere); per altri se ne discosta, abbracciando ancora l'opzione *parlamentarista*⁵¹ (ad esempio la possibilità per il consiglio di sfiduciare il sindaco eletto dai cittadini, e la cogestione dell'indirizzo politico fra i due organi), per altri ancora costituisce un *unicum*.

All'inizio del suo mandato, il primo cittadino si presenta al consiglio «comunicando» la composizione della giunta e proponendo «gli indirizzi generali di governo». Il consiglio, a sua volta, discute e approva con un documento i soli indirizzi. Tuttavia la mancata approvazione del documento non comporta la caduta del sindaco, anche perché questi è stato legittimato dall'autonomo voto popolare. Non siamo, cioè, in un modello parlamentare dove il governo non può esercitare le sue funzioni se non ha la fiducia dell'organo rappresentativo. La giunta ha il compito di «collaborare» all'amministrazione dell'ente e «all'attuazione degli indirizzi generali espressi dal consiglio», operando esclusivamente attraverso «deliberazioni collegiali» (art. 17,1). Anche gli assessori non sono più eletti dal consiglio, ma sono solo fiduciari del sindaco e collaboratori di questo. Sono i responsabili dell'attuazione dell'indirizzo della maggioranza nel loro settore, ove coordinano l'attività dei dirigenti e degli uffici preposti. Il loro numero è stato sensibilmente ridotto⁵². Come il sindaco, chi ha ricoperto la carica in due mandati non può essere ulteriormente nominato (art. 16,3). Nei comuni con più di 15mila abitanti, infine, il sindaco ha la possibilità di nominare assessori anche fuori dei membri del consiglio (art. 23,3 e 4) ed esiste incompatibilità fra la carica di consigliere comunale e quella di assessore.

Su questo assetto di potere, tipicamente presidenzialista, si innestano alcune norme che invece sono tipiche del parlamentarismo. Al consiglio è affidata la possibilità di promuovere una mozione di sfi-

⁵¹ Quando usiamo questi termini, dobbiamo sempre ricordare che il discorso sulla forma di governo comunale può essere valido per analogia con le istituzioni nazionali, ma va sempre relativizzato, in quanto le funzioni svolte dall'ente locale sono sostanzialmente amministrative. Non esiste, ad esempio, un organo che possa essere individuato come titolare, in qualche forma, di un potere legislativo, poiché i comuni non hanno autonomia in tale campo.

⁵² Sono massimo due nei comuni fino a 3mila abitanti; quattro in quelli compresi fra 3mila e 10mila abitanti; sei in quelli compresi tra 10mila e 100mila abitanti; otto in quelli con popolazione superiore a 100mila abitanti. [Com'è noto, il numero degli assessori per le diverse classi di comuni è stato successivamente e a più riprese modificato e, generalmente, aumentato. *NdR*].

ducia motivata, sottoscritta dai 2/5 dei consiglieri e che deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea. Questa mozione, se approvata, provoca l'immediata caduta del sindaco, ma anche lo scioglimento del consiglio stesso. Il primo cittadino non ha un potere analogo, ma può servirsi di un'arma: la minaccia delle dimissioni, che, nel caso si verificano, provocano lo scioglimento anche del consiglio. È stato, invece, eliminato il meccanismo della *sfiducia costruttiva* previsto nella legge 142/90 poiché si tratta di uno strumento non più adatto in un contesto dove i due organi direttivi sono legittimati direttamente dagli elettori, in quanto propone mutamenti di maggioranza non sanzionati dal voto popolare.

I titolari dell'indirizzo politico sono il sindaco, legittimato dagli elettori in base al programma, e il consiglio, che mantiene molte rilevanti attribuzioni formalizzate nella legge 142 del 1990. I due organi sono chiamati a «collaborare» più che a controllarsi reciprocamente. Questo non fa che istituzionalizzare la vera dialettica del parlamentarismo moderno che non è quella tra organo rappresentativo e organo esecutivo, ma è quella fra il «blocco» maggioranza/esecutivo e la minoranza.

Alcuni elementi rendono però questa forma di governo autonoma e diversa da quelle formalizzate dalla dottrina. Per esempio, costituisce un'anomalia rispetto alle forme classiche, non tanto il fatto che si voti per l'esecutivo e per l'organo rappresentativo, ma che lo si faccia contestualmente. In alcuni ordinamenti, infatti, i cittadini sono chiamati ad esprimersi per il governo e per l'assemblea, ma lo fanno sempre con elezioni separate. Anche il fatto che la vita dei due principali organi del comune sia indissolubilmente legata, e che entrambi siano destinati a cadere in caso di cessazione di uno di essi, distacca la forma di governo comunale sia dal modello presidenziale sia, in parte, da quello parlamentare. In molti hanno definito questo nuovo assetto di poteri come modello *neo-parlamentare*⁵³, in cui sindaco e consiglio sono «indissolubilmente legati alla realizzazione di quel programma politico presentato agli elettori ed approvato dal consiglio all'inizio del mandato»⁵⁴.

⁵³ Il senso di questa espressione va ricercato nel fatto che essa costituisce uno sviluppo rispetto alle due forme classiche di parlamentarismo, l'una a prevalenza assembleare (tipica dei contesti pluripartitici), l'altra a prevalenza governativa (tipica degli ambiti bipolari), sviluppo che recepisce alcune strutture ormai consolidate introdotte dalla prassi nel funzionamento delle istituzioni, come abbiamo visto sopra.

⁵⁴ Si veda V. ITALIA e M. BASSANI, *Commento alla legge 25 marzo 1993 n. 81*, cit.