

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1295

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TISCAR, GIRALDI, SANESE, ALIVERTI, CANCIAN, GELPI,
PALADINI, FORMIGONI, MAZZOLA, BERNI, SBARDELLA,
ZANFERRARI AMBROSO**

Modifiche al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e alla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di elezione diretta del sindaco, di composizione della giunta e del consiglio comunale e di elezione del consiglio comunale

Presentata il 14 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge n. 142 del 1990 segna, per l'ordinamento delle autonomie locali, un punto di non ritorno.

In essa il consiglio comunale ha mantenuto il suo originario ruolo esponenziale della comunità locale e di suo « sovrano » organo istituzionale.

Neppure la nuova ripartizione di competenze tra consiglio e giunta ha snaturato o svitato questo principio fondamentale.

Eppure, all'interno di questo nuovo contesto normativo, si pone l'esigenza di svincolare ancor di più il momento, se così si può chiamare, « esecutivo » da quello « programmatico ».

D'altra parte l'opinione pubblica, mossa da un senso di democrazia più direttamente partecipabile, reclama da tempo anche una ulteriore modifica istituzionale nel governo locale che avvicini ancor di più l'ente locale alla gente attraverso una precisa individuazione delle responsabilità di governo, quanto meno coerentemente a quanto già previsto dalla legge n. 241 del 1990, per ciò che concerne i procedimenti amministrativi.

L'introduzione della elezione diretta del sindaco come risposta a questa duplice esigenza e le inevitabili modifiche all'attuale assetto istituzionale che questo dovrà comportare, dota la comunità di due organi ugualmente investiti di un

mandato popolare: uno è il consiglio, che rispecchia la varietà, la ricchezza, la contraddittorietà della parte di società civile di cui è espressione, responsabile della programmazione economica, finanziaria e organizzativa dell'ente locale; l'altro è il sindaco, con la responsabilità diretta, di fronte al « proprio » elettorato e non più mediata dallo stesso consiglio o dai partiti che lo compongono, della pronta e fedele attuazione dei programmi approvati dal consiglio comunale.

L'uno e l'altro ugualmente forti del mandato popolare, anche se espresso con modalità diverse, eppure tra loro dipendenti e necessari.

La presente proposta di legge intende essere coerente a questa necessità, sempre più avvertita nei confronti dell'ente locale, di contemperare la responsabilità diretta del proprio operato amministrativo con il mantenimento della rappresentatività, seppur corretta, della comunità di cui il comune è espressione, all'interno del consiglio comunale, affidando ai due organi dell'ente locale diverse competenze, seppure all'interno di una connaturale collaborazione istituzionale.

Il sindaco dovrà vestire i panni del garante dell'esecuzione degli obiettivi programmatici, stabiliti dal consiglio comunale, godere di una ampia fiducia popolare e di una buona collaborazione con il consiglio, e avvalersi del potere di dotarsi dei collaboratori che meglio crede.

Il consiglio mantiene la sua composizione tramite elezioni su base proporzionale per più liste concorrenti, ma il meccanismo attualmente in vigore è corretto con l'introduzione di una soglia minima di accesso al fine di evitare l'eccessiva polverizzazione delle rappresentanze.

Esso ha, rispetto al sindaco, la sua autonomia espressa nella figura del presidente, che ne organizza i lavori e ne garantisce l'ordinato svolgimento.

Per una giusta esigenza di snellezza dei lavori si prevede una riduzione sensibile dei componenti del consiglio e della giunta.

Onorevoli colleghi, non è giusto caricare di significati impropri l'elezione diretta del sindaco.

Essa è la giusta risposta alla insofferenza crescente nei confronti di diffusissimi veti incrociati tra gruppi, partiti, *lobbies*, che troppo spesso paralizzano la vita dell'ente locale nel perseguimento degli obiettivi già scelti e programmati.

Ma sarà con altri strumenti che potremo ulteriormente arricchire questa impostazione, dotando il comune anche della auspicata autonomia impositiva e di un rapporto di lavoro con i suoi dipendenti più « privatistico » dell'attuale. Aspetti, questi, essenziali per una compiuta ridefinizione delle forme di democrazia partecipativa all'interno degli enti locali.

È del resto una tendenza ormai irreversibile anche per conseguire una maggiore funzionalità dei nostri comuni, pur nella tradizione culturale di autonomia locale che nei secoli ha contraddistinto il nostro Paese di fronte a tutto il mondo.

Più in dettaglio, la proposta di legge si propone due obiettivi: il primo è quello di modificare il sistema di elezione del sindaco, prevedendo la elezione diretta; il secondo è quello della modifica del sistema elettorale per i consigli comunali.

Per quanto riguarda l'elezione del sindaco se ne prevede l'elezione diretta con un sistema maggioritario: risulterà eletto sindaco colui il quale avrà conseguito alla prima votazione la maggioranza assoluta dei voti validi. Nel caso in cui nessun candidato abbia conseguito tale maggioranza si prevede una votazione di ballottaggio, da effettuarsi dopo quindici giorni, tra i due candidati che nel primo turno abbiano riportato il maggior numero di voti validi; si prevede altresì che in caso di parità di voti sia eletto, o entri in ballottaggio, il candidato più anziano per età. Al fine di evitare il cristallizzarsi di situazioni è poi stabilito che l'incarico possa essere rivestito al massimo per due mandati consecutivi.

L'elezione del sindaco avverrà contestualmente a quella del consiglio comunale, utilizzando una scheda diversa da quella per la elezione del consiglio comunale.

Al sindaco, eletto con le modalità ora descritte, è conferito il potere di nominare gli assessori: si tratterà di persone di sua fiducia e, proprio per accentuare il legame che viene a stabilirsi tra sindaco e assessori, si stabilisce l'incompatibilità dell'incarico di assessore con la carica di consigliere comunale. Il numero degli assessori è minore rispetto a quanto previsto dall'articolo 33 della legge n. 142 del 1990.

Come è noto, la legge n. 142 del 1990 ha introdotto l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva al fine di rendere maggiormente stabili le giunte; appare necessario mantenere l'istituto in questione, pur nel mutato quadro del sistema di elezione del sindaco, prevedendo tuttavia che la mozione di sfiducia proposta da un terzo dei consiglieri, come previsto dall'articolo 37 della legge n. 142 del 1990, debba essere approvata da una maggioranza di almeno due terzi dei componenti del consiglio comunale, con ciò elevandosi il *quorum* previsto dal comma 2 dell'articolo 37 della citata legge n. 142 del 1990. L'approvazione della mozione comporta la decadenza del sindaco e, correlativamente, della giunta che il sindaco guida. L'effetto che si determina è quello della necessità di dar luogo a nuove elezioni per il sindaco.

Qualora peraltro la mozione di sfiducia venga approvata a meno di un anno dalla scadenza naturale del consiglio, non si ritiene opportuno prevedere che si proceda a nuove elezioni, considerato il tempo limitato per il quale verrebbe

eletto il nuovo sindaco (l'elezione del sindaco e quella del consiglio comunale sono infatti contestuali). Alla ordinaria amministrazione provvederà in questo caso un componente del consiglio comunale che sarà eletto da quest'organo nel suo ambito a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La proposta di legge prevede inoltre, per quanto concerne il sistema di elezione, una estensione del sistema maggioritario ai comuni con popolazione fino a diecimila abitanti. Al di sopra di questa soglia il consiglio comunale è eletto con sistema proporzionale a liste concorrenti, con la previsione peraltro di una rilevante novità. Si prevede, infatti, l'introduzione di una soglia di accesso alla rappresentanza consiliare rappresentata dal conseguimento del 5 per cento dei voti validi. Al fine di consentire una maggiore snellezza del collegio si prevede infine una riduzione del numero dei componenti ad un terzo dell'attuale.

Il diverso sistema per la elezione a sindaco fa sì che il consiglio comunale debba dotarsi di un proprio organo al quale compete la funzione di regolamentazione dei suoi lavori: è quindi prevista la figura del presidente del consiglio comunale, che presiederà il consiglio e ne dirigerà i lavori, fissandone le riunioni ordinarie e straordinarie. Il presidente del consiglio comunale sarà eletto a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio, prevedendosi tuttavia, a partire dalla seconda votazione, la maggioranza semplice.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il comma 1 dell'articolo 33 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

« 1. La giunta comunale è composta dal sindaco, che la presiede, e da un numero di assessori, stabilito dallo statuto, non superiore a due per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, non superiore a quattro per i comuni con popolazione da 3001 a 30.000 abitanti, non superiore a sei per i comuni con popolazione da 30.001 a 100.000 abitanti o capoluoghi di provincia, non superiore a otto per i comuni da 100.001 a 500.000 abitanti, non superiore a dieci per i comuni con oltre 500.000 abitanti ».

ART. 2.

1. Dopo l'articolo 33 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è inserito il seguente:

« ART. 33-bis. — (Assessori) — 1. Gli assessori sono nominati dal sindaco, anche al di fuori dei componenti del consiglio comunale, tra i cittadini elettori del consiglio comunale che siano in possesso dei requisiti di eleggibilità a consigliere comunale.

2. La carica di assessore è incompatibile con quella di consigliere comunale.

3. Il sindaco può revocare o sostituire uno o più assessori, motivandone le ragioni davanti al consiglio comunale ».

ART. 3.

1. Al comma 1 dell'articolo 34 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le parole: « Il sindaco, il presidente della provincia e la giunta comunale e provinciale » sono sostituite dalle seguenti: « Il presidente della provincia e la giunta provinciale ».

2. Il comma 3 dell'articolo 34 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

« 3. L'elezione avviene sulla base di un documento programmatico, sottoscritto da almeno un terzo dei consiglieri assegnati alla provincia contenente la lista dei candidati alle cariche di presidente della provincia e di assessore, a seguito di un dibattito sulle dichiarazioni rese dal candidato alla carica di presidente della provincia ».

3. Il primo periodo del comma 5 dell'articolo 34 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente: « La convocazione dei consigli provinciali per l'elezione del presidente della provincia e della giunta provinciale è disposta dal consigliere anziano ».

4. Al comma 7 dell'articolo 34 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le parole: « Le deliberazioni di nomina del sindaco, del presidente della provincia » sono sostituite dalle seguenti: « Le deliberazioni di nomina del presidente della provincia ».

5. Al comma 8 dell'articolo 34 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono soppresse le parole « del sindaco o ».

ART. 4.

1. Dopo l'articolo 34 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è inserito il seguente:

« ART. 34-bis. — (*Elezione diretta del sindaco*). — 1. Il sindaco è eletto a suffragio universale diretto, per un periodo di cinque anni, contestualmente all'elezione del consiglio comunale. La carica di sindaco può essere rivestita per non più di due mandati consecutivi.

2. La scheda per l'elezione del sindaco è distinta da quella per l'elezione del consiglio comunale.

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

4. È consentita la candidatura a sindaco e a consigliere comunale nel mede-

simo comune; in caso di elezione ad entrambe le cariche l'eletto decade dalla carica di consigliere comunale. Non è consentita la contemporanea candidatura a sindaco in più comuni né la candidatura di chi è già sindaco in altro comune.

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

6. Risulta eletto sindaco alla prima votazione il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi.

7. Nel caso in cui nessun candidato consegua la maggioranza prevista dal comma 6, si procede al ballottaggio da effettuare tra i due candidati che nel primo turno abbiano riportato il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti è eletto o entra in ballottaggio il candidato più anziano per età ».

ART. 5.

1. Dopo l'articolo 34-*bis* della legge 8 giugno 1990, n. 142, introdotto dall'articolo 4 della presente legge, è inserito il seguente:

« ART. 34-*ter*. — (*Presidente del consiglio comunale*). — 1. Il consiglio comunale nella sua prima seduta elegge tra i suoi membri un presidente.

2. L'elezione del presidente ha luogo a maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. Dalla seconda votazione è richiesta la maggioranza semplice.

3. Il presidente del consiglio comunale presiede il consiglio, ne dirige la seduta e convoca le riunioni ordinarie e straordinarie del consiglio su iniziativa propria o su richiesta del sindaco o di un terzo dei consiglieri ».

ART. 6.

1. Il comma 1 dell'articolo 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

« 1. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano

e presiedono la giunta, sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici, nonché all'esecuzione degli atti. Il presidente della provincia convoca e presiede altresì il consiglio provinciale ».

2. Il comma 2 dell'articolo 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.

ART. 7.

1. L'articolo 37 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

« ART. 37. — (*Mozione di sfiducia costruttiva, revoca e sostituzione del presidente della provincia e della giunta provinciale*). 1. Il voto del consiglio provinciale contrario ad una proposta della giunta non ne comporta le dimissioni.

2. Il presidente della provincia e la giunta provinciale cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva espressa per appello nominale con voto della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla provincia.

3. La mozione deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri e può essere proposta solo nei confronti dell'intera giunta; deve contenere la proposta di nuove linee politico-amministrative, di un nuovo presidente della provincia e di una nuova giunta in conformità a quanto previsto dall'articolo 34.

4. La mozione viene messa in discussione non prima di cinque giorni e non oltre dieci giorni dalla sua presentazione.

5. L'approvazione della mozione di sfiducia comporta la proclamazione del nuovo esecutivo proposto.

6. Alla sostituzione di singoli componenti la giunta dimissionari, revocati dal consiglio su proposta del presidente della provincia, o cessati dall'ufficio per altra causa, provvede nella stessa seduta il consiglio, su proposta del presidente.

7. La decadenza di cui al comma 8 dell'articolo 34 ha effetto dalla elezione della nuova giunta.

8. Lo statuto può prevedere nelle forme indicate dal presente articolo la revoca o la sfiducia costruttiva degli amministra-

tori, eletti dai consigli provinciali, di aziende speciali e di istituzioni dipendenti ».

ART. 8.

1. Dopo l'articolo 37 della legge 8 giugno 1990, n. 142 è inserito il seguente:

« ART. 37-bis. — (*Mozione di sfiducia al sindaco e alla giunta comunale*). — 1. Il voto del consiglio comunale contrario ad una proposta della giunta non ne comporta le dimissioni.

2. Il sindaco e la giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia. La mozione deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri e deve essere approvata da non meno dei due terzi dei consiglieri assegnati al comune.

3. La mozione viene messa in discussione non prima di cinque giorni e non oltre dieci giorni dalla sua presentazione.

4. L'approvazione della mozione comporta la decadenza del sindaco e della giunta e dovrà farsi luogo a nuove elezioni per l'elezione del sindaco entro sessanta giorni dalla approvazione stessa.

5. Qualora la mozione di sfiducia sia approvata a meno di un anno dalla data di scadenza del consiglio non si fa luogo a nuove elezioni per il sindaco. Alla attività di ordinaria amministrazione provvede un componente del consiglio nominato all'interno del consiglio medesimo a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

6. Il sindaco e la giunta rimangono in carica fino alla elezione della nuova giunta.

7. Lo statuto può prevedere, nelle forme indicate nel presente articolo, la revoca o la sfiducia costruttiva degli amministratori, eletti dai consigli comunali, di aziende speciali e di istituzioni dipendenti ».

ART. 9.

1. L'articolo 2 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione

degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« ART. 2. — 1. Il consiglio comunale è composto di 10 membri nei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, di 15 membri nei comuni con popolazione da 3.001 fino a 10.000 abitanti, di 20 membri nei comuni con popolazione da 10.001 a 30.000 abitanti, di 27 membri nei comuni con popolazione da 30.001 a 100.000 abitanti, o capoluoghi di provincia, di 35 membri nei comuni con popolazione da 100.001 a 250.000 abitanti, di 40 membri nei comuni con popolazione da 250.001 a 500.000 abitanti, di 55 membri nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti.

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

ART. 10.

1. L'articolo 1 della legge 10 agosto 1964, n. 663, è abrogato.

ART. 11.

1. Dopo il sesto comma dell'articolo 72 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è inserito il seguente:

« Alla assegnazione del numero dei consiglieri a ciascuna lista partecipano le liste che abbiano conseguito più del cinque per cento dei voti validi ».

