

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 596

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BONO PARRINO, FERRARA Pasquale**
e **COPPI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 SETTEMBRE 1992.

Norme sulla elezione diretta del sindaco

ONOREVOLI SENATORI. - L'esigenza ormai comunemente avvertita della elezione diretta del sindaco e del presidente dell'amministrazione provinciale si inquadra, da un lato, nel potenziamento dell'istanza partecipativa, che nell'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali, è ormai dato di fatto concreto e, dall'altro, nell'aspirazione a un rapporto immediato fra collettività e organo rappresentativo, senza la mediazione di istanze intermedie.

Si intende così dare una risposta alla crisi istituzionale, prendendo a riferimento quelle sedi in cui si fa o si dovrebbe fare amministrazione, rappresentando esse la prima frontiera destinata a soddisfare le attese dei cittadini.

Il sistema delle Autonomie locali attraversa una grave crisi. Si mescolano problemi di legittimazione unitamente ad una esigenza sempre più forte di assicurare efficienza e funzionalità del livello amministrativo.

Non si intendono nascondere certamente le difficoltà che gli Enti locali incontrano dalla compressione delle risorse disponibili ma è ben vero che vi è bisogno di incisivi rinnovamenti istituzionali. Lo spettacolo offerto dalle innumerevoli amministrazioni in crisi, temperato dall'imperativo introdotto dalla legge n. 142 del 1990, non risolve una condizione prioritaria di stabilità che è premessa indispensabile per conseguire nel giusto tempo risultati ed effetti per la comunità.

D'altro canto non può essere sottaciuto che le crisi amministrative trovano origine, nella stragrande maggioranza dei casi, nella conflittualità interna o esterna delle formazioni politiche più consistenti. Ciò serve per comprendere bene alcune cause che non possono ritenersi cancellate attraverso semplicistici ricorsi ad espedienti elettorali che mortificano ed impediscono il consenso spostando eventualmente, senza risolverle, le relative responsabilità. Occorre invece conciliare una libera espressione della volontà popolare con il raggiungimento di un assetto stabile degli esecutivi.

Per cogliere questi aspetti è essenziale rafforzare il rapporto elettori-eletti consegnando ai cittadini un potere reale di scelta, un voto pesante che deve strettamente operare come opzione popolare per una maggioranza.

Infine, pur rimarcando l'esigenza di modificare, rafforzandoli, i poteri conferiti agli organi dell'Ente locale è indubbio che le modificazioni da apportare in tema elettorale e normativo dovranno operarsi considerando l'esigenza di continuità e sviluppo della legge 8 giugno 1990, n. 142, e della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Le norme contenute nella presente proposta delineano un sistema differenziato per i comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti (coerentemente con i principi della legge n. 142) e per i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

Una riforma di tale portata non sarebbe completa se non si facesse carico di dare anche contenuti sostanziali ai nuovi meccanismi destinati a presiedere alla formazione degli organi. E questo ridisegnando in maniera più incisiva, di quanto non faccia la legge 8 giugno 1990, n. 142, l'ambito delle varie competenze, con una più netta separazione, destinata a migliorarne la funzionalità.

Sempre in questa chiave di funzionalità va vista anche la riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali, mentre, al fine di maggiore trasparenza, va visto anche il sistema delle incompatibilità di cui la proposta si dà carico.

In particolare l'articolo 1 della proposta inizia con il ridurre, nel quadro dell'accennata filosofia, il numero dei componenti del consiglio comunale, secondo un criterio di divisione per classe degli stessi, in relazione al numero degli abitanti.

L'articolo 2, prevede, per i comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, la possibilità di esprimere con il voto, un massimo di due preferenze.

L'articolo 3 ipotizza, per i comuni con più di 10.000 abitanti, un sistema a base proporzionale a doppio turno. Al primo turno ciascuna lista, in base al metodo d'Hondt, vedrà assegnato il numero di seggi in rapporto ai voti ottenuti. Al secondo turno, le liste possono collegarsi attraverso un comune programma ed indicare come candidato a sindaco colui che nel primo turno abbia riportato nella propria lista il maggior numero di voti.

Sotto questo profilo assume rilievo la norma dell'articolo 5 che prevede l'incompatibilità della carica di sindaco e di componente di giunta con quella di consigliere comunale.

L'articolo 4 stabilisce, con un meccanismo molto più semplificato, che nei comuni con meno di 10.000 abitanti è eletto sindaco colui che otterrà il maggior numero di consensi tra i candidati della coalizione che abbia ottenuto la maggioranza dei voti validi. In particolare, nella ripartizione dei seggi, si attribuiscono i 3/5 dei seggi alla lista o coalizione che ha ottenuto il maggior numero dei voti validi; i restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente tra le minoranze.

Coerentemente con la riduzione dei componenti dei consigli comunali, l'articolo 5 provvede ad opportune riduzioni dei componenti delle giunte, sempre per classi di comuni e ne definisce le incompatibilità.

L'articolo 6 prevede l'elezione di un presidente della assemblea e di uno o due vicepresidenti. Ne determina funzioni e compiti.

L'articolo 7 ridisegna l'ordine delle competenze così come articolate nella legge n. 142 del 1990 e tende a conferire i poteri

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di amministrazione attiva prevalentemente al sindaco e alla giunta, sia pure sotto lo stretto controllo del consiglio, riconducendo quest'ultimo alla sua più autentica funzione di organo di indirizzo generale e di controllo.

L'articolo 8 disegna i meccanismi elettorali per le elezioni provinciali con riferimento alla legge 8 marzo 1951, n. 122, per il primo turno ed alle norme previste per i comuni per l'elezione del presidente dell'assemblea provinciale.

L'articolo 9 prevede le cause di decadenza e comunque di cessazione dalla carica del sindaco e del presidente della provincia, indicandone le conseguenze e i meccanismi per le relative sostituzioni. Sia pure nella netta differenziazione delle competenze, la norma crea un nesso strettissimo, sul piano della rappresentatività e della responsabilità politica, nel senso che la decadenza del sindaco e del presidente della provincia

comporta l'automatico scioglimento anche del consiglio e viceversa.

Da sottolineare, atteso il rilievo fondamentale dell'approvazione degli atti generali aventi contenuto economico-finanziario, la norma secondo la quale è causa di decadenza del sindaco e del presidente della provincia la mancata approvazione del bilancio preventivo o del conto consuntivo dell'esercizio precedente.

L'articolo 10 è importante non tanto perchè conferma per la governabilità la durata quinquennale degli organi, ma quanto perchè introduce il principio della temporaneità delle cariche, che tanta importanza ha ai fini della trasparenza e della moralità della politica, stabilendo che le cariche stesse non possono essere ricoperte per più di due mandati consecutivi.

L'articolo 11, infine, contiene una norma transitoria per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Il consiglio comunale si compone:

- a) di cinquanta membri nei comuni capoluogo di area metropolitana;
- b) di quaranta membri nei comuni con popolazione superiore a centomila abitanti;
- c) di trenta membri nei comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti;
- d) di venti membri nei comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti;
- e) di quindici membri nei comuni con popolazione inferiore a diecimila abitanti;

2. Nel numero dei membri è compreso il sindaco, il quale è componente del consiglio comunale a tutti gli effetti.

Art. 2.

1. Nei comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti il consiglio comunale è eletto sulla base delle norme vigenti con voto che esprime due preferenze.

Art. 3.

1. Nei comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti è introdotto un sistema elettorale su base proporzionale a doppio turno.

2. Nel primo turno concorrono singole liste all'assegnazione di un numero di seggi pari al numero dei componenti da eleggere.

3. I seggi vengono ripartiti tra le varie liste in base al metodo d'Hondt.

4. Nel secondo turno, che dovrà tenersi entro quindici giorni dalla elezione del consiglio, le liste che hanno ottenuto una rappresentanza consiliare al primo turno debbono collegarsi attraverso un programma comune e l'indicazione del candidato alla carica di sindaco, che dovrà essere

presentata entro sette giorni dalla elezione del consiglio comunale.

5. Potranno essere comunque candidati alla carica di sindaco soltanto coloro che nelle rispettive liste hanno ottenuto il maggior numero di voti. Risulta eletto sindaco il candidato che abbia ottenuto più del 50 per cento dei voti validi.

Art. 4.

1. Nei comuni con popolazione inferiore a diecimila abitanti l'elezione dei consigli comunali si effettua con il sistema maggioritario a scrutinio di lista e rappresentanza delle minoranze.

2. La ripartizione dei seggi avverrà con l'assegnazione di 3/5 dei seggi alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

3. I restanti seggi verranno attribuiti alle liste di minoranza secondo una ripartizione proporzionale.

4. È eletto sindaco il candidato più votato della lista che ha ottenuto la maggioranza dei voti validi.

Art. 5.

1. Il sindaco nomina e presiede la giunta comunale, composta, oltre al medesimo di:

- a) quattro membri nei comuni con popolazione inferiore a diecimila abitanti;
- b) sei membri nei comuni con popolazione inferiore a ventimila abitanti;
- c) otto membri nei comuni con popolazione inferiore a centomila abitanti;
- d) dodici membri nei comuni con popolazione inferiore a cinquecentomila abitanti;
- e) quindici membri nei comuni con popolazione superiore a cinquecentomila abitanti.

2. La carica di componente della giunta è incompatibile con quella di consigliere comunale.

3. I componenti della giunta possono essere revocati e sostituiti dal sindaco.

Art. 6.

1. Nei comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti, nella prima seduta, il consiglio elegge, tra i suoi membri, un presidente dell'assemblea ed uno o due vicepresidenti.

2. Per l'elezione del presidente e dei vicepresidenti è richiesta, nella prima votazione, la maggioranza assoluta dei componenti i consigli; nella seconda votazione, risulta eletto il candidato che abbia riportato la maggioranza semplice. Il presidente del consiglio comunale presiede il consiglio e dirige il dibattito, fissa il giorno per le riunioni ordinarie e straordinarie del consiglio su iniziativa propria o su richiesta del sindaco o di un terzo dei consiglieri.

Art. 7.

1. I consiglieri comunali non possono essere nominati rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni operanti nell'ambito del comune medesimo ovvero da esso dipendenti o controllati.

2. Restano ferme le altre norme di legge vigenti in tema di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza del sindaco, dei componenti della giunta e dei consiglieri comunali.

3. Spettano al sindaco, ferme restando le competenze già espressamente previste dalle leggi, dallo Statuto e dai regolamenti:

a) la nomina, la designazione e la revoca dei rappresentanti comunali presso enti, aziende ed istituzioni operanti nell'ambito del comune ovvero da esso dipendenti o controllati, sulla base di una rosa di nomi proposta dal consiglio comunale;

b) tutte le altre competenze che la legge non assegna espressamente ad altri organi.

4. Spettano alla giunta comunale:

a) l'adozione dei programmi, delle relazioni previsionali e programmatiche, dei piani finanziari e programmatici, dei piani finanziari e dei programmi di opere pubbliche;

b) le convenzioni tra i comuni e quelle tra comuni e province, la costituzione e la modificazione in forme associative;

c) l'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione dell'ente locale a società di capitali, l'affidamento di attività o servizi mediante convenzioni;

d) l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;

e) gli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

f) la contrazione dei mutui e l'emissione dei prestiti obbligazionari;

g) gli acquisti e le alienazioni immobiliari, le relative permuta, gli appalti e le concessioni;

h) l'adozione delle piante organiche e delle relative variazioni.

5. Spetta al consiglio comunale:

a) l'adozione dei bilanci annuali e pluriennali, l'approvazione dei conti consuntivi, dei piani territoriali ed urbanistici;

b) la disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni del personale;

c) l'ordinamento degli uffici e dei servizi, con esclusione delle piante organiche e relative variazioni;

d) l'istituzione, i compiti e le norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione.

6. Le deliberazioni assunte dal sindaco e dalla giunta sono sottoposte, a richiesta di un numero di consiglieri che rappresentino almeno il 20 per cento dei componenti del consiglio, all'esame del consiglio stesso che è tenuto a pronunciarsi entro dieci giorni dalla richiesta stessa. Le deliberazioni, corredate dall'avviso espresso dal consiglio, sono inoltrate ai competenti organi per il controllo preventivo di legittimità.

Art. 8.

1. Per l'elezione dei componenti del consiglio provinciale si applicano le norme previste dalla legge 8 marzo 1951, n. 122.

Entro quindici giorni dall'elezione del consiglio provinciale le liste che hanno ottenuto una rappresentanza consiliare possono collegarsi sulla base di un programma comune indicando un candidato alla carica di presidente della giunta dell'amministrazione provinciale.

2. Possono essere candidati soltanto coloro che, nelle rispettive liste, abbiano ottenuto la massima percentuale nel rapporto voti-elettori nei rispettivi collegi. Risulta eletto presidente dell'amministrazione provinciale il candidato che avrà ottenuto più del 50 per cento dei voti validi.

3. Nel caso che nessuno abbia conseguito la percentuale predetta si provvederà, entro sette giorni a nuovo turno elettorale, attraverso il ballottaggio tra i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti.

4. Si applicano, per quanto compatibili, le norme previste dagli articoli 3 e 6.

Art. 9.

1. Costituiscono causa di decadenza del sindaco ovvero del presidente della provincia la mancata approvazione del bilancio preventivo o del conto consuntivo dell'esercizio precedente, nonché l'approvazione di una mozione di sfiducia a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio.

2. La cessazione dalla carica del sindaco o del presidente della provincia comporta lo scioglimento del consiglio.

3. In caso di morte, il consiglio elegge nel proprio seno, per la parte residua del mandato, il sindaco o il presidente della provincia, a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio, in prima votazione, e a maggioranza relativa, nella seconda votazione.

4. Lo scioglimento del consiglio, quale che ne sia la causa, comporta la cessazione dalla carica del sindaco o del presidente della provincia.

Art. 10.

1. Il sindaco, il presidente della provincia e i consigli provinciali e comunali durano in carica cinque anni.

2. Il sindaco, il presidente della provincia, nonchè gli assessori comunali e provinciali non possono ricoprire le relative cariche per più di due mandati consecutivi.

Art. 11.

1. Al fine di indire nuove elezioni sulla base della presente legge, i consigli provinciali e i consigli dei comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti sono sciolti, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ferma restando la formalità espressa da ogni assemblea consiliare di procedere al rinnovo prima della scadenza del termine fissato.