

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2188

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CICCARDINI, SEGNI, BIONDI, SAVIO, CRISTOFORI, USELLINI, SANGALLI, FIORI, CORSI, BORRI, STEGAGNINI, ARMELLIN, TARABINI, RABINO, MELELEO, RIGGIO, ZAMBON, ZOPPI, SINESIO, VISCARDI, RIVERA, CRESCENZI, BRUNI FRANCESCO, RICCIUTI, ORSENIGO, NICOTRA, BORRA, PERANI, VITI, GRIPPO, PATRIA, CAFARELLI, FUMAGALLI CARULLI, CHIARIANO, FERRARI WILMO, FRASSON, BATTAGLIA PIETRO, SARETTA, DEL MESE**

*Presentata il 20 gennaio 1988*

**Elezione popolare diretta del sindaco, a due turni con ballottaggio, norme sulla composizione e nomina della giunta, approvazione del bilancio e scioglimento del Consiglio comunale**

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Con la presente proposta di legge si vuol introdurre l'elezione popolare diretta del sindaco da parte degli elettori del comune.

Il contenuto veramente innovatore di questa proposta sta nell'esaltazione del corpo elettorale; infatti, si trasferisce al corpo elettorale un tipico esercizio di potere di sovranità, che un secolo addietro era prerogativa della corona. Per il resto, nello stacco dell'ufficio del sindaco dal consiglio comunale, si ha un ritorno alle origini, ma con una esperienza ultrasecolare che ne rende auspicabile una sollecita attuazione.

I risultati che in questo modo si pensa di poter raggiungere sono essenzialmente tre: facilitare la formazione di maggioranze nelle amministrazioni comunali, rendere più efficiente e funzionale l'azione dell'esecutivo comunale, e consentire una partecipazione ed un controllo sulla gestione del comune da parte del corpo elettorale maggiore di quanto sia consentito dal sistema attuale.

È noto come in sede comunale si incontrino difficoltà sempre maggiori nella costituzione delle maggioranze consiliari; ciò si riflette sulla stabilità e sulla continuità dell'azione non solo del consiglio,

ma di tutti gli organi del comune. Con l'elezione diretta del sindaco da parte del corpo elettorale comunale il problema non viene certamente eliminato in radice, poiché alla base della funzionalità del comune sta sempre la sussistenza di un gruppo maggioritario nel consiglio comunale, soprattutto in una situazione normativa come l'attuale, in cui tutte le deliberazioni di qualche rilievo sono di competenza consiliare. Si ritiene tuttavia che la formazione ed il funzionamento di tale maggioranza possono essere notevolmente facilitate dal sistema di scelta del sindaco che qui è proposto. Ciò in due direzioni: in primo luogo, è prevedibile che l'elezione diretta del sindaco agevoli la formazione di intese tra i gruppi al fine di presentare un candidato comune già al primo turno di votazione, ovvero al secondo. In questo modo, lo schieramento dei gruppi consiliari dovrebbe presentarsi chiaro già prima dello svolgimento delle elezioni, con evidenti vantaggi sia sulla effettiva costituzione di una maggioranza nell'ambito del consiglio, sia anche sulla chiarezza della scelta cui il corpo elettorale è chiamato. In secondo luogo, l'elezione diretta del sindaco, collegata alla nomina degli assessori da parte del sindaco stesso (e non più da parte del consiglio, come oggi avviene), oltre a garantire l'omogeneità dell'esecutivo comunale e oltre ad evitare o attendere il pericolo di « autodissoluzione » dello stesso in conseguenza di pressioni di gruppi particolari sui membri della giunta o di fratture interne derivanti da prese di posizione contrastanti, sembra idoneo a fronteggiare il pericolo insito nella situazione, che non è soltanto ipotetica, soprattutto nelle assemblee non molto numerose, in cui i membri di essa che appartengono alla maggioranza, aspirando ad un posto nella giunta, siano poco disposti a tollerare a lungo la permanenza in carica dello stesso esecutivo, nella speranza di poter entrare a far parte di quello successivo.

Per quanto riguarda il secondo ordine di finalità, sembra indubbia l'attitudine della presente proposta a garantire una

maggiore efficienza e funzionalità all'azione dell'esecutivo.

Se si tien conto che alla stregua della presente proposta, il sindaco dura in carica per un periodo coincidente con quello della durata del consiglio, che la giunta comunale è nominata dal sindaco stesso sia tra i cittadini in possesso dei requisiti per la elezione a consigliere, risulta chiaramente: *a)* che si assicura alla giunta comunale il tempo necessario per condurre una coerente ed organica azione amministrativa, e *b)* che si creano le condizioni per consentire la formazione di giunte omogenee ed in grado di utilizzare gli uomini più adatti, anche tecnicamente, alla gestione del comune. Resta comunque vero che, nella attuale situazione normativa relativa alla distribuzione delle competenze, la giunta non può efficacemente operare se non è assecondata dal consiglio comunale, al quale spettano le delibere importanti: ma già si è detto che il sistema che qui si propone faciliti esso stesso, sia pure come effetto riflesso, la formazione, nel seno del consiglio, di coalizione di gruppi, tenute insieme dall'aver appoggiato l'elezione della stessa persona alla carica del sindaco.

In un secondo tempo sarà forse opportuno prevedere una diversa ripartizione di competenze tra consiglio e giunta, riservando al primo soltanto le delibere più importanti (quelle, ad esempio, relative ai bilanci, ai regolamenti, ai piani regolatori, ai mutui, contratti e concessioni al di sopra di un certo valore) insieme alla necessaria opera di controllo sull'esecutivo, ed a quest'ultimo tutte le altre competenze, per rendere possibile l'amministrazione comunale anche in mancanza di una precisa concordanza tra gli orientamenti di tali due organi: sembra infatti comunque preferibile un sindaco ed una giunta che agiscono in un ambito limitato di competenze senza il sostegno del consiglio, che un commissario di nomina prefettizia. Ma anche nella attuale situazione normativa, riguardo alla ripartizione delle competenze, il sistema qui proposto si presenta idoneo in misura non irrilevante allo scopo indicato.

Sussiste il problema, tuttavia, di prevedere il caso di conflitto tra i due organi comunali che renda impossibile la continuazione della cooperazione. Come è noto, nel vigente sistema, il momento in cui la responsabilità della giunta nei confronti del consiglio è fatta valere è, per consuetudine, quello della presentazione dei bilanci; il voto contrario del consiglio su di essi provoca normalmente le dimissioni della giunta: Si è voluto togliere al bilancio questo valore politico, che produce conseguenze insopportabili alla vita dei comuni, con ritardi e rinvii incredibili. Il bilancio dovrebbe essere una decisione tecnica, ancorché importantissima, la cui non approvazione non metta in crisi il sindaco e la sua giunta. La non approvazione del bilancio comporta la proposta di un nuovo bilancio.

A proposito di questo problema, nell'articolo 26 della presente proposta, al fine di evitare il sorgere di divergenze tra sindaco e consiglio al momento della approvazione dei bilanci, e per facilitare la stesura del bilancio stesso, secondo la probabile volontà del consiglio, è prevista la costituzione di una commissione consiliare, incaricata di redigere il testo del bilancio d'accordo con la giunta. Poiché non vi potrebbe più essere crisi sull'approvazione del bilancio, si è mantenuta la procedura di revoca del sindaco, da parte del consiglio comunale. Essendo però il sindaco eletto direttamente sembra giusto che tale revoca sia legata ad un *quorum* piuttosto alto e ad una decisione motivata del consiglio. La revoca, ovviamente, comporta lo scioglimento anche del consiglio comunale. Non si è voluto lasciare il consiglio comunale del tutto disarmato nei confronti del sindaco: può costringerlo, con maggioranza qualificata, ad andare (insieme al consiglio) davanti agli elettori.

Il terzo motivo della riforma qui proposta, prende le mosse dalla riconosciuta idoneità dei sistemi istituzionali fondati sulla elezione popolare del solo organo assembleare con sistema proporzionale a consentire al corpo elettorale un'effettiva capacità, di influire sulla determinazione

dell'indirizzo politico e un reale controllo sulla gestione pubblica.

Ognuno sa che, in pratica, l'esercizio del diritto di voto, in una simile situazione, si riduce alla scelta di una lista di un certo colore politico ed alla indicazione di un certo numero di preferenze che, in fatto, incidono solo marginalmente sulla lista già preordinata. Ma ciò che è più grave, comunque, è che la scelta dell'elettore non riguarda il futuro programma politico degli organi pubblici, il quale, in situazioni pluripartitiche ove si rendano necessari governi di coalizione, viene elaborato dopo che l'elettore è stato chiamato alle urne, mentre gli orientamenti espressi dal corpo elettorale costituiscono soltanto un limite esterno alle varie combinazioni politiche, delle quali alcune si rendono possibili ed altre impossibili, a seconda della consistenza numerica dei diversi gruppi selezionati dalla seconda competizione elettorale.

Il problema è quello di rendere operante un sistema in cui l'indirizzo politico-amministrativo che sarà fatto proprio dagli organi comunali sia stabilito prima dello svolgimento delle elezioni: cosicché, nella scelta tra i vari orientamenti presentati agli elettori, questi ultimi siano in grado di esprimere chiaramente ed efficacemente il proprio orientamento.

A questo proposito, il sistema che si propone pare idoneo a raggiungere lo scopo, poiché esso, pur mantenendo l'attuale sistema elettorale proporzionale per la elezione del consiglio comunale, stimola i gruppi che entreranno a far parte di esso a stabilire accordi programmatici preventivi tra di loro, per non presentarsi disuniti alla elezione del sindaco, e per evitare la possibile dispersione dei voti.

Inoltre, va rilevato che, svolgendosi la competizione elettorale per la nomina del sindaco tendenzialmente tra due candidati contrapposti, sarà possibile il mutamento radicale di indirizzo politico-amministrativo che è necessario per far valere la responsabilità degli amministratori nei confronti del corpo elettorale. Infatti uno spostamento di voti anche non rilevante è idoneo a cambiare la mag-

gioranza, ciò che, nel sistema attuale è reso difficilissimo dalla rappresentanza proporzionale dei gruppi, tra i quali gli spostamenti dei voti del corpo elettorale vengono agevolmente assorbiti senza provocare mutamenti significativi di indirizzo.

Infine, è forse possibile, con l'istituzione del suffragio diretto per la scelta del sindaco, ottenere quella personalizzazione del potere che è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per la responsabilizzazione degli organi pubblici, e per lo stimolo alla partecipazione politica dei cittadini, ciò che delle autonomie locali costituisce una delle ragioni giustificanti fondamentali.

La presente proposta di legge si inserisce in una tendenza da non molto manifestatasi anche in Italia negli studi del diritto pubblico e della scienza politica, volta alla introduzione di sistemi organizzatori dei pubblici poteri fondati sulla contemporanea e parallela elezione da parte del corpo elettorale sia degli organi assembleari sia di quelli di governo. Questo orientamento, manifestatosi sia rispetto ai poteri dello Stato che alla organizzazione di quelli regionali (vedi ad esempio il notevole studio del professor Gustavo Zagrebelsky: *Istituti e finalità delle regioni, Nord e sud*, agosto-settembre 1967) ha suscitato non poche perplessità connesse ai pericoli impliciti nella elezione diretta del capo dell'esecutivo in enti territoriali troppo vasti e muniti di troppi poteri: anche in sede regionale si è tenuta la creazione di poteri personalistici troppo rilevanti per essere compatibili con l'ordinato sviluppo della autonomia locale, e con il corretto svolgimento dei rapporti tra regioni (soprattutto le regioni più ricche) e lo Stato centrale. Per questo si è voluto proporre un sistema siffatto per i comuni dove vi è maggiore garanzia di controllo e dove l'aumento di efficienza del sindaco dovrebbe coincidere con un aumento qualitativo dell'autonomia locale. Si è voluta comunque limitare a due « legislature » la durata massima alla carica del sindaco.

Si propone inoltre la separazione della carica di sindaco da quella di presidente del consiglio comunale. Si tratta di una innovazione di cui già da varie parti è stata sottolineata la necessità, in base alla considerazione che l'attribuzione di tale competenza al sindaco da un lato rischia di sottrarlo alle sue funzioni caratteristiche di capo dell'amministrazione comunale chiamandolo ad esercitare altre funzioni che possono essere anche molto impegnative, e dall'altro può pregiudicare la corretta ed imparziale attività di presidenza del consiglio comunale stesso, ciò che chiaramente, anche se non esclusivamente, appare quando il consiglio si trovi a discutere sull'operato della giunta e del sindaco stesso.

Questi motivi consigliano di prevedere un organo nuovo, il presidente del consiglio comunale, eletto nel suo seno dai consiglieri.

Detto questo per esplicitare le linee generali della proposta, si illustrano brevemente i singoli articoli in cui essa è formulata.

L'articolo 1 sostituisce l'articolo 5 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali (decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570), che prevede l'elezione del sindaco da parte del consiglio comunale.

L'articolo 2 stabilisce che può essere sindaco ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali di qualunque comune della Repubblica, e quindi anche di un comune diverso da quello nel quale si svolgono le elezioni. Si prevedono inoltre le stesse cause di ineleggibilità stabilite nella legislazione vigente per il sindaco, il quale (articolo 6 del citato testo unico del 1960) non deve trovarsi in uno dei casi di ineleggibilità a consigliere comunale (ex articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154), deve avere reso il conto di eventuali precedenti gestioni e non deve risultare debitore nei confronti del comune, non deve essere un ministro di culto, non deve essere assessore provinciale, non deve avere ascendenti o discendenti, o parenti o affini che ricoprano determinate

cariche nell'amministrazione comunale, non deve essere stato per determinati reati condannato. L'articolo 2 inoltre prevede la non rieleggibilità del sindaco che abbia espletato il suo mandato per due volte.

L'articolo 3 stabilisce il principio della contemporaneità delle elezioni per il consiglio e per il sindaco, e quindi della coincidenza della durata in carica dell'uno e dell'altro. Questa contemporaneità sembra importante poiché, se è prevedibile che le elezioni per i due organi svolte nello stesso momento non diano risultati contraddittori (evitandosi così il pericolo di contrasti nel funzionamento degli organi del comune che ne provochi la paralisi), la stessa cosa non potrebbe presumersi se le consultazioni elettorali per i due organi avvenissero in periodi di tempo diversi. Lo stesso articolo 4 contiene un richiamo generale alle norme del testo unico del 1960 che dovrebbe valere a colmare le eventuali lacune riscontrabili nelle disposizioni espressamente dedicate alla disciplina della elezione del sindaco.

L'articolo 4 riguarda la presentazione delle candidature disciplinata con norme sostanzialmente analoghe a quelle dettate per la presentazione delle liste elettorali nella elezione dei consigli comunali. Nel comma 6 si prevede la possibilità di essere candidati contemporaneamente per il consiglio e per la carica di sindaco, anche in due comuni diversi. Egualmente, è da ritenersi consentito a chi è già consigliere in un comune di essere candidato alla carica di sindaco in un altro, mentre è implicitamente escluso che chi è sindaco possa candidarsi in un altro comune come consigliere ovvero come sindaco. Ove si sia eletti ad entrambe le cariche, è stabilito il principio della prevalenza della elezione a sindaco su quella a consigliere, cosicché, per quest'ultima si dà luogo alla surrogazione secondo le norme ordinarie previste dal testo unico del 1960.

I particolari procedurali per la presentazione delle candidature sono quelli sta-

biliti dal testo unico del 1960 per la presentazione delle liste.

Gli articoli 5 e 6 riproducono gli articoli 33 e 34 del testo unico del 1960, adattandoli alla situazione e ne ribadiscono sostanzialmente il contenuto.

L'articolo 7 è dettato, parallelamente all'articolo 36 del testo unico del 1960, per disciplinare il caso in cui non vi siano candidature. Il secondo comma stabilisce poi il principio che se le elezioni del consiglio non possono aver luogo per qualche motivo non si dà luogo neppure a quella del sindaco (è il caso in cui il numero complessivo dei candidati compresi nelle liste per il consiglio comunale non sia superiore alla metà del numero dei consiglieri da eleggere).

L'articolo 8 contiene la disciplina delle modalità delle votazioni, tramite un rinvio alle norme che disciplinano quelle per il consiglio comunale.

Gli articoli 9 e 10 integrano la sopraricordata disciplina con norme di dettaglio.

Si vuole con l'articolo 9 ridurre ad un solo giorno la durata delle elezioni tenendo conto dello svolgimento del secondo turno.

L'articolo 11 stabilisce che lo spoglio e le operazioni di scrutinio per l'elezione del sindaco avvengano subito dopo e separatamente rispetto alle operazioni relative alla elezione del consiglio. Le modalità sono le stesse previste per queste ultime.

L'articolo 12 riguarda il sistema elettorale vero e proprio, stabilendo che per ottenere l'elezione occorre la metà più uno dei voti validamente espressi. Non si è ritenuta sufficiente la mera maggioranza relativa (ciò avrebbe dato per eletto chi avesse ottenuto il maggior numero di voti, indipendentemente dal rapporto percentuale tra esso ed il totale dei voti espressi) poiché tale sistema non avrebbe favorito, o non avrebbe sufficientemente favorito, la formazione di coalizioni tra i gruppi politici, ciò che è proprio uno degli obiettivi cui questa proposta mira.

L'articolo 13 prevede il caso in cui nessuno ottenga la maggioranza assoluta richiesta per la elezione, stabilendo un secondo turno di ballottaggio, da tenersi due settimane dopo il primo. Non sembra possibile dimezzare tale intervallo di tempo, stante la necessità di consentire oltre che lo svolgimento delle attività tecniche preparatorie delle nuove votazioni (da svolgersi secondo le norme che tali attività disciplinano nel primo turno) anche un periodo di tempo di qualche giorno, alla fine della determinazione delle candidature da proporre per il ballottaggio.

Si stabilisce che, in linea di massima, i due candidati sono coloro i quali abbiano ottenuto il maggior numero di voti nel primo turno, salva la possibilità di rinuncia. La rinuncia pura e semplice fa subentrare il candidato immediatamente successivo per numero di voti ottenuti al primo turno; è prevista tuttavia la rinuncia a favore di un candidato particolare, che non segue immediatamente nella graduatoria. L'articolazione della rinuncia così descritta dovrebbe consentire la più ampia possibilità di accordo per ottenere candidature che rappresentino coalizioni di gruppi rappresentati nel consiglio.

L'articolo 14 contiene norme di dettaglio tecnico. Gli uffici elettorali costituiti per il primo turno vengono mantenuti anche per il secondo.

Secondo l'articolo 15, risulta eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti, ciò che significa la maggioranza assoluta, stante la presenza di due soli candidati.

L'articolo 16 riguarda la convalida della elezione del sindaco: si attribuisce tale competenza al consiglio comunale.

Se si ha una decisione definitiva di annullamento delle elezioni ovvero una pronuncia egualmente definitiva di ineleggibilità, le elezioni del sindaco (ma anche quelle del consiglio comunale), sono ripetute nei tre mesi successivi. Nell'intervallo, come di norma in simili circostanze, il prefetto provvede alla nomina di un commissario. Si applica poi l'arti-

colo 79 del testo unico del 1960, per il quale non occorre ripetere la votazione quando in alcune sezioni sia mancata o sia stata annullata la votazione, se il voto degli elettori di tali sezioni non influisce sui risultati complessivi. In caso contrario, la nuova votazione, in quelle sezioni, avrà luogo nei successivi due mesi, secondo quanto disposto nell'articolo 79 comma secondo del testo unico del 1960.

L'articolo 17 stabilisce la tendenziale coincidenza del periodo di carica del consiglio e del sindaco. Non è possibile, tuttavia, non prevedere il caso di incapacità e di ineleggibilità sopravvenute del sindaco. In questa ipotesi, che dovrebbe risultare del tutto eccezionale, si demanda l'accertamento di esso al consiglio comunale, parallelamente a quanto previsto nell'articolo precedente, e si procede a nuove elezioni relativamente alla carica di sindaco. Si hanno invece le elezioni sia per il consiglio sia per il sindaco quando l'accertamento della incapacità o ineleggibilità avviene entro l'anno precedente a quello di scadenza del consiglio comunale, per evidenti ragioni di economicità.

L'articolo 17, infine, esclude l'ammissibilità di una rinuncia volontaria alla carica da parte del sindaco. I motivi di tale divieto sono evidenti (consistendo nel tentativo di arginare il fenomeno, ormai imponente anche in quegli organi per i quali non è prevista la possibilità di revoca da parte dell'assemblea, delle dimissioni « volontarie », che tali non sono, beninteso, da un punto di vista naturalistico, ma che sono presentate in assenza di obbligo giuridico nei casi di autodissoluzione interna dell'organo o delle forze che lo sostengono). Sulla opportunità di tale divieto, tuttavia, che è contrario a tutta la tradizione legislativa del nostro paese, è lecito nutrire qualche perplessità: si potrebbe infatti ritenere che la posizione del sindaco eletto a suffragio diretto sia sufficientemente autonoma rispetto ad altre forze che potrebbero porre le cause delle dimissioni « volontarie ». In questo senso la norma in esame potrebbe apparire superflua.

L'articolo 18 prevede la nomina e la revoca dei membri della giunta da parte del sindaco. Si ammette che gli assessori possano essere scelti anche fuori del consiglio, anzi, ciò è incoraggiato dal successivo articolo 23 ove si prevede che i membri della giunta che partecipano alle sedute del consiglio non hanno voto deliberativo. È ovvio che in tutti i casi in cui la maggioranza consigliare si regga su un margine minimo di voti, il sindaco sarà indotto ad operare la scelta degli assessori al di fuori del consiglio stesso.

Come si è detto, è prevista la revoca degli assessori. Non si tratta tuttavia di una revoca incondizionata, perché se così fosse verrebbe a risultare incongruo il mantenimento del principio di collegialità relativamente alla giunta stessa: tanto varrebbe riconoscere tutti i poteri oggi attribuiti alla competenza collegiale della giunta al solo sindaco. È stabilito che il sindaco, revocando l'assessore, deve proporre il nominativo del nuovo al consiglio, e che questo debba approvare la proposta a maggioranza assoluta. Se ciò non avviene, la revoca si considera priva di ogni effetto. Tutto ciò sembra assai opportuno per due motivi: il primo è che in tal modo si garantisce all'assessore una relativa stabilità (non dipendendo la sua sostituzione dall'arbitrio del sindaco); il secondo consiste in ciò, che si favoriscono i contatti assessori-consiglio generale al fine di ottenere, in particolare, l'eventuale appoggio del secondo in caso di contrasti tra i primi ed il sindaco, il che provoca un avvicinamento tra l'organo esecutivo quello assembleare che appare opportuno in una situazione di separazione tra i due quanto ad origine e competenze. Viene inoltre prevista la stessa procedura in caso di dimissioni volontarie degli assessori, per evitare lo svuotamento della norma prima illustrata. Infine è stabilito che la cessazione dalla carica del sindaco comporta quella dell'intera giunta, ciò che sarebbe stato peraltro ovvio anche nel silenzio della legge.

L'articolo 19 contiene modifiche dell'articolo 124, comma quarto, del regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 (testo unico della legge comunale e provinciale), relativo alla convocazione del consiglio comunale. Si tratta di modifiche rese necessarie dalla previsione dell'organo presidente del consiglio comunale. Si stabilisce che la convocazione del consiglio può avvenire anche su richiesta del sindaco. L'ultima parte dell'articolo prevede espressamente (per risolvere un problema sorto per i comuni nella loro disciplina attuale, risolto, nel silenzio normativo, nel senso della competenza del sindaco uscente, salvo l'intervento del prefetto a mezzo di un commissario, in caso di inattività del sindaco) la competenza del presidente del consiglio comunale uscente per la prima convocazione del consiglio comunale stesso per le elezioni.

L'articolo 20 contiene un mero adeguamento dell'articolo 124, comma sesto, del testo unico del 1915 alla nuova situazione determinata dalla previsione normativa di un presidente del consiglio comunale.

L'articolo 21 concerne l'elezione di un presidente e di un vicepresidente del consiglio comunale. L'elezione avviene nella prima seduta dopo la verifica dei poteri del consiglio stesso. La revoca di essi è disciplinata in modo da renderla più gravosa della nomina, ciò per garantire una certa stabilità e continuità, ad evitare contrasti frequenti sulla permanenza in carica della presidenza che ostacolerebbero il lavoro del consiglio. Si prevede inoltre la competenza del consigliere anziano a presiedere il consiglio quando manchino il presidente ed il vicepresidente (e quindi anche nella prima seduta dopo le elezioni, fino al momento della elezione della presidenza).

L'articolo 22 ha carattere di mero adeguamento tecnico.

L'articolo 23 riguarda la partecipazione del sindaco e degli assessori ai lavori del consiglio: si prevede la possibilità di tale intervento sia su richiesta del

consiglio, sia su iniziativa dei membri dell'esecutivo comunale.

L'articolo 24 affida i compiti di scegliere la data, convocare e presiedere il consiglio, al presidente del consiglio comunale.

Il presidente del consiglio comunale non può rifiutarsi di riunire il consiglio, su istanza del sindaco.

L'articolo 25 prevede le nuove norme che regolano la revoca del sindaco.

L'articolo 26 detta le nuove norme per l'approvazione del bilancio. Si prevede una procedura di elaborazione del bilancio stesso cui partecipino sia la giunta sia

il consiglio, tramite una sua commissione appositamente eletta.

L'articolo 27 è una norma transitoria che stabilisce chi debba convocare il consiglio per la prima volta, dopo l'entrata in vigore della presente legge, data la mancanza di un presidente del consiglio comunale uscente.

L'articolo 28 sopprime alcune norme del citato regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, che dettavano l'impossibilità per il sindaco di presiedere il consiglio in alcuni casi, il compito di fissare le date della sessione e di spedire gli avvisi di convocazione del consiglio.



## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. L'articolo 5 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« ART. 5. — 1. Il sindaco è nominato con elezione popolare diretta dagli elettori del comune ».

## ART. 2.

1. Sono eleggibili a sindaco tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi comune, in possesso dei requisiti stabiliti per la elezione a consigliere comunale. Restano ferme le cause di ineleggibilità contemplate dall'articolo 6 del testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

2. Non è rieleggibile chi abbia espletato il mandato per due volte.

## ART. 3.

1. Le operazioni elettorali per l'elezione del sindaco si svolgono contemporaneamente a quelle per l'elezione dei consigli comunali, secondo le norme del titolo II del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e successive modificazioni e integrazioni, in quanto applicabili e in quanto non derogate dalla presente legge.

2. Si procede alla elezione del sindaco ogni qualvolta si proceda al rinnovo del consiglio comunale, per qualsiasi causa.

## ART. 4.

1. Le candidature debbono essere presentate da almeno 500 elettori nei comuni con più di 500.000 abitanti, 300 nei comuni con più di 100.000 abitanti, 200 nei comuni con più di 40.000 abitanti, 100 nei comuni con più di 5.000 abitanti, 50 negli altri.

2. Si applicano le norme stabilite nei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 32 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

3. Ciascun elettore non può sottoscrivere più di una dichiarazione di presentazione di candidatura.

4. Di tutti i candidati deve essere indicato cognome, nome, luogo e data di nascita.

5. Nessuno può presentarsi come candidato in più di un comune, qualora le elezioni avvengano lo stesso giorno. Chi è già stato eletto sindaco in un comune, non può presentarsi come candidato in altri comuni.

6. È consentito essere candidati sia alla carica di consigliere comunale che a quella di sindaco, anche in comuni diversi. Qualora si sia stati eletti ad entrambe le cariche, si procede alla surrogazione alla carica di consigliere comunale secondo le norme dell'articolo 81 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

7. Con la presentazione di ogni candidatura deve essere presentata:

a) un modello di contrassegno, anche figurato, in triplice esemplare;

b) la dichiarazione autentica di accettazione del candidato;

c) il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di qualsiasi comune della Repubblica.

Si applicano le norme dei commi decimo e undicesimo dell'articolo 32, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio

1960, n. 570, come modificato dall'articolo 12 della legge 10 settembre 1960, n. 962.

ART. 5.

1. La commissione elettorale mandamentale, entro il giorno successivo a quello stabilito per la presentazione delle candidature, compie, per ognuna di esse, gli accertamenti e le operazioni stabilite per i singoli candidati dalle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma primo dell'articolo 33 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, la lettera *b)* come sostituita dall'articolo 13 della legge 24 aprile 1975, n. 130.

2. Il candidato o suo delegato possono prendere cognizione, entro la stessa sera, delle contestazioni fatte dalla commissione.

3. La commissione torna a riunirsi l'indomani del termine stabilito dal comma 1 alle ore 9, per udire i candidati interessati o loro delegati, per ammettere nuovi documenti e deliberare seduta stante sulle questioni relative alla presentazione delle candidature.

ART. 6.

1. Le decisioni di cui all'articolo 5 devono essere immediatamente comunicate al sindaco per la preparazione del manifesto contenente l'indicazione dei candidati e dei rispettivi contrassegni, e per l'affissione all'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici, da effettuarsi entro il quindicesimo giorno precedente l'elezione.

2. Analoga immediata comunicazione deve essere fatta al prefetto per la stampa delle schede nelle quali le candidature sono riportate secondo l'ordine di presentazione.

## ART. 7.

1. Non ha luogo l'elezione del sindaco né quella del consiglio comunale, qualora nessuna candidatura alla carica di sindaco sia stata presentata.

2. Si applicano le norme dei commi secondo e terzo dell'articolo 36 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

3. Non si procede alla elezione del sindaco quando non possa aver luogo quella del consiglio comunale per i motivi indicati nel comma primo dell'articolo 36 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

## ART. 8.

1. La votazione ha luogo con le stesse modalità previste per l'elezione del consiglio comunale dagli articoli 37 e 54 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

## ART. 9.

1. La votazione per l'elezione del sindaco avviene su schede apposite, recanti il cognome ed il nome dei candidati in corrispondenza dei rispettivi contrassegni, presentati alla segreteria del comune secondo l'articolo 4, comma 7.

2. La stampa e la distribuzione delle schede agli uffici elettorali avvengono con le stesse modalità previste per l'elezione dei consigli comunali.

3. Le urne contenenti le schede votate per l'elezione del sindaco sono distinte da quelle contenenti le schede votate per la elezione dei consigli comunali.

4. I seggi per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale sono aperti dalle ore 7 alle ore 21 di un sol giorno, fissato per le elezioni.

## ART. 10.

1. Il voto si esprime tracciando sulla scheda con la matita copiativa un segno sul contrassegno corrispondente al nome del candidato prescelto.

## ART. 11.

1. Le operazioni di scrutinio hanno luogo subito dopo quelle relative alla elezione del consiglio comunale, secondo le norme degli articoli 59, 60, 61, 68, 70, 71, come modificato dall'articolo 1 della legge 22 maggio 1970, n. 312, 72, comma primo, e 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

## ART. 12.

1. Il presidente dell'ufficio centrale determina la cifra elettorale di ciascun candidato, rappresentata dalla somma dei voti validamente attribuiti ad ognuno di essi.

2. Successivamente determina il *quorum* necessario per l'elezione rappresentato dalla metà più uno dei voti espressi, senza tener conto delle schede bianche e di quelle nulle.

3. Proclama eletto il candidato che ha ottenuto un numero di voti pari o superiore al numero così determinato.

## ART. 13.

1. Se nessun candidato ottiene la maggioranza richiesta, le votazioni sono ripetute con le stesse modalità il quattordicesimo giorno successivo a quello in cui si è aperta la votazione del primo turno.

2. Sono candidati coloro i quali hanno ottenuto le due cifre elettorali più alte nel primo turno di votazione, a meno che non intervenga rinuncia.

3. Nei cinque giorni successivi alla proclamazione dei risultati, i candidati

che hanno diritto di partecipare al secondo turno di votazione possono presentare dichiarazione autenticata di rinuncia, personalmente o tramite delegato, al segretario comunale, che, allo scadere del termine, provvede immediatamente agli adempimenti previsti nell'articolo 32, undicesimo comma, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

4. Con la dichiarazione di rinuncia, si può indicare il nome del candidato che ha partecipato al primo turno di votazione a favore del quale tale rinuncia è fatta. In mancanza, la rinuncia si intende fatta a favore del candidato che ha ottenuto la cifra elettorale più alta tra quelli esclusi.

5. Nello stesso periodo di cinque giorni, ogni candidato al primo turno può fare dichiarazione preventiva di non accettare la candidatura nel secondo turno di votazione.

6. La disposizione del comma 4 si applica anche al candidato in favore del quale è avvenuta rinuncia.

#### ART. 14.

1. Le operazioni elettorali relative al secondo turno di votazione sono regolate dalle norme relative allo svolgimento del primo turno.

2. Gli uffici per il primo turno di votazione sono mantenuti per il secondo.

3. Sono ammessi al voto nel secondo turno nelle rispettive sezioni gli elettori in possesso del certificato elettorale eventualmente già utilizzato nel primo turno, ovvero dei documenti equivalenti di cui agli articoli 19, comma settimo, e 39, comma terzo, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

#### ART. 15.

1. Il presidente dell'ufficio centrale proclama eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validamente espressi.

## ART. 16.

1. Nei dieci giorni successivi alla proclamazione dei risultati, il consiglio comunale provvede alla convalida dell'elezione del sindaco.

2. Per le controversie in materia di eleggibilità e di regolarità delle operazioni elettorali si applicano rispettivamente l'articolo 6 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147, e l'articolo 6 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

3. Se è pronunciata l'ineleggibilità o l'annullamento delle elezioni con decisione definitiva, entro tre mesi dalla data in cui è stata presa la stessa decisione, si procede ad una nuova elezione. Nell'intervallo di tempo tra la decisione di ineleggibilità o di annullamento e l'insediamento del nuovo eletto, il prefetto provvede all'amministrazione del comune a mezzo di un commissario.

4. Si applica la disposizione dell'articolo 79 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

## ART. 17.

1. Il sindaco cessa dalla carica contemporaneamente allo scioglimento del consiglio comunale.

2. Nei casi di incapacità naturale ed ineleggibilità sopravvenute, da accertarsi ad opera del consiglio comunale, secondo le procedure di cui all'articolo 7 della legge 23 aprile 1981, n. 154, si provvede, nel termine di tre mesi, a rinnovare le elezioni per la sostituzione del sindaco. Nell'intervallo di tempo il prefetto provvede alla amministrazione del comune tramite la nomina di un commissario.

3. Se l'accertamento della incapacità naturale o della ineleggibilità avviene nell'anno antecedente a quello di scadenza del consiglio comunale, quest'ultimo è rinnovato con elezioni da tenersi contemporaneamente a quelle per la sostituzione del sindaco.

4. Non è ammessa rinuncia da parte del sindaco eletto.

#### ART. 18.

1. L'articolo 4 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n. 570, è sostituito dal seguente:

« ART. 4. — 1. La giunta municipale è nominata dal sindaco tra i membri del consiglio ovvero tra i cittadini elettori del consiglio comunale in possesso dei requisiti di eleggibilità richiesti dall'articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154.

2. Il prefetto, con decreto motivato, annulla la nomina degli assessori comunali che non sono in possesso dei requisiti richiesti dalla legge.

3. Il sindaco revoca i membri della giunta. Contemporaneamente alla revoca il sindaco provvede alla designazione del nuovo assessore, che deve essere sottoposta all'approvazione del consiglio comunale, che delibera a maggioranza assoluta.

4. Se tale maggioranza non viene raggiunta, la revoca resta priva di ogni effetto.

5. La procedura di cui al comma precedenti si applica anche nel caso di dimissioni degli assessori.

6. La cessazione dalla carica del sindaco per qualsiasi motivo comporta le dimissioni dell'intera giunta ».

#### ART. 19.

1. Il comma quarto dell'articolo 124 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è sostituito dai seguenti:

« Il consiglio comunale può riunirsi straordinariamente su convocazione del presidente del consiglio comunale, su iniziativa propria ovvero su istanza del sindaco o di un terzo dei consiglieri. Il presidente del consiglio comunale provvede



inoltre alla convocazione del consiglio per le sessioni ordinarie.

Il presidente del consiglio comunale uscente provvede alla prima convocazione del consiglio comunale eletto, con all'ordine del giorno gli adempimenti stabiliti dalla legge ».

#### ART. 20.

1. Il comma sesto dell'articolo 124 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è sostituito dal seguente:

« In tutti i casi il presidente del consiglio comunale deve partecipare al prefetto il giorno e l'oggetto della convocazione almeno tre giorni prima, salvo i casi di urgenza ».

#### ART. 21.

1. All'articolo 124 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Il consiglio comunale, nella sua prima seduta, elegge nel suo seno un presidente e un vicepresidente.

Il consigliere comunale che ottiene il numero più alto dei voti è eletto presidente. In successiva votazione il consigliere comunale che ottiene il numero più alto dei voti è eletto vice-presidente. In caso di rinuncia subentra il consigliere comunale che ha ottenuto il numero di voti immediatamente meno alto.

La votazione non è valida se ad essa non hanno partecipato almeno i due terzi dei consiglieri comunali in prima convocazione, e la maggioranza assoluta in seconda.

Il consiglio comunale provvede a sostituire con le stesse modalità il presidente o vicepresidente dimissionari.

Presidente e vicepresidente possono essere revocati con la stessa procedura prevista per la revoca del sindaco.

La presidenza del consiglio è affidata al consigliere anziano tutte le volte in cui, per qualsiasi causa, siano assenti il presidente ed il vicepresidente ».

ART. 22.

1. Il primo comma dell'articolo 125 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è sostituito dai seguenti:

« La convocazione deve essere fatta dal presidente del consiglio comunale, con avvisi scritti, da consegnarsi a domicilio.

L'ordine del giorno della riunione è fissato dal presidente del consiglio comunale e deve contenere gli argomenti e i punti richiesti dal sindaco ».

ART. 23.

1. L'articolo 126 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è sostituito dal seguente:

« ART. 126. — 1. Il sindaco ed i membri della giunta possono intervenire alle sedute del consiglio, e debbono intervenire quando siano richiesti dal presidente del consiglio comunale, di sua iniziativa o su istanza di un quinto dei consiglieri. Il sindaco ed i membri della giunta che partecipano al consiglio non hanno voto deliberativo ».

ART. 24.

1. Il presidente del consiglio comunale presiede il consiglio e dirige il dibattito; fissa il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le convocazioni straordinarie del consiglio su iniziativa propria o per istanza del sindaco o di un terzo dei consiglieri, spedisce gli avvisi per la convocazione del consiglio.

## ART. 25.

1. Il primo comma dell'articolo 149 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è sostituito dal seguente:

« Il sindaco può essere revocato dall'ufficio per deliberazione motivata dal consiglio comunale che ottenga i tre quarti dei voti favorevoli. La revoca del sindaco comporta lo scioglimento del consiglio comunale ».

## ART. 26.

1. Dopo l'articolo 139 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è inserito il seguente:

« ART. 139-bis. — 1. Il progetto di bilancio è formato dalla giunta comunale di concerto con una commissione nominata dal consiglio comunale tra i suoi membri, in modo da rispecchiare la proporzione numerica dei gruppi che lo costituiscono.

2. Il voto negativo del consiglio comunale sul bilancio non comporta né le dimissioni del sindaco, né lo scioglimento del consiglio.

3. In seguito al voto negativo il consiglio nomina una nuova commissione tra i suoi membri, con le stesse modalità, che assieme alla giunta propone un nuovo progetto di bilancio ».

## ART. 27.

1. La prima convocazione del consiglio comunale eletto, dopo la data di entrata in vigore della presente legge, è fatta dal sindaco uscente.

**ART. 28.**

1. Sono abrogati il n. 1) dell'articolo 139, il n. 1) dell'articolo 151 e l'articolo 130, come sostituito dall'articolo unico della legge 29 luglio 1949, n. 498, del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148.