

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1288

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LA GANGA, DI DONATO, DE MICHELIS, LABRIOLA, BUFFONI, CERUTTI, SAVINO, BORGIA, CAPRIA, LANDI, SALVATORE LAURICELLA, ANIASI, BABBINI, BARBALACE, BREDÀ, BUTTITA, CALDORO, CASULA, CELLINI, FRANCESCO COLUCCI, CRESCO, DEMITRY, FARIGU, FERRARINI, GAREGIO, LUCARELLI, MACCHERONI, MARIANETTI, MARZO, MASSARI, MASTRANTUONO, NENCINI, OLIVO, PIRO, POTÌ, ROTIROTI, RENZULLI, ROMITA, SANGUINETI

Elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia e nuove norme per la elezione dei consigli comunali e provinciali

Presentata il 13 luglio 1992

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

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

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

È quanto si propone di fare la proposta di legge.

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

Ed infatti, almeno il 40 per cento dei consiglieri eletti al primo turno, un numero che si ricorda essere pari al 90 per cento dei consiglieri spettanti all'ente, è abilitato ad avanzare una candidatura a sindaco ed a collegare ad essa, conseguentemente, una lista di candidati pari al 10 per cento dei consiglieri spettanti all'ente meno una unità.

In ogni caso va consentita almeno un'altra candidatura, anche se essa non

risulti sottoscritta dal 40 per cento dei consiglieri comunali. Facendo un esempio concreto, nel caso dei più grandi comuni, enti a cui spettano 50 consiglieri: 45 consiglieri sono eletti al primo turno, ad essi si aggiungono quindici giorni dopo il sindaco e i quattro candidati della lista ad esso collegata.

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

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

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

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

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

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

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

Nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti si ritiene che tale meccanismo presenta gli inconvenienti di una ec-

cessiva macchinosità e si tende a raggiungere tali obiettivi attraverso la elezione a sindaco del capolista della lista vincente.

Altro aspetto strettamente collegato ai precedenti e che caratterizza la proposta è rappresentato dalla completa separazione tra i ruoli di assessore e di consigliere.

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

La rigida norma della incompatibilità tra gli incarichi di assessore e di consigliere è, ovviamente, temperata dalla possibilità che l'eletto, sia che ciò avvenga nel primo turno o nel premio di maggioranza, sia che rappresenti un fatto individuale o rappresenti un elemento del *team*-sindaco e giunta proposti all'elettorato, si dimetta dall'incarico per assumere il ruolo di assessore.

Sul terreno della ripartizione dei poteri tra sindaco, giunta e consiglio si operano una serie di riforme decise che sottolineano in modo netto i diversi ruoli di ogni organo. *Compiti di governo quotidiano e competenza residuale generale* per il sindaco, compiti che sono esaltati dal rappresentare l'elemento cardine per le nomine dei rappresentanti dell'ente.

Anche in tale fattispecie si è voluto sottolineare il suo forte legame, pur nella diversità dei rispettivi ruoli, con il consiglio. *Compiti di programmazione delle scelte e di gestione per le giunte*: la riduzione drastica del numero dei componenti la giunta, e si usa non a caso tale termine e non quello di assessore, è fatta per raggiungere più obiettivi. Il primo è il rendere effettiva la separazione tra la sfera della politica e la sfera della burocrazia, una separazione oggi rimessa agli statuti comunali e che molto spesso non è andata al di là delle generiche affermazioni.

Riguardo ai compiti di confronto politico sugli indirizzi e ai compiti di controllo per il consiglio, la proposta è tesa ad ampliare e valorizzare i poteri di controllo del consiglio, sperimentandone di nuovi, e vuole rappresentare un elemento di sprone in tale direzione. Il consiglio può paralizzare la attività del sindaco, e viceversa, ma ciò comporta un conflitto tra due organi elettivi diretti: un conflitto che solo il corpo elettorale può risolvere.

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

La proposta di legge si caratterizza inoltre per il nuovo meccanismo che individua per la elezione dei consigli comunali delle città in cui per legge sono costituite le aree metropolitane.

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

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

Al fine di evitare la formazione di circoscrizioni in modo da « aiutare » questa o quella maggioranza si sono dettati cri-

teri precisi per la ripartizione del territorio comunale in circoscrizioni, prevedendo altresì il potere sostitutivo del Ministro dell'interno.

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

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

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

La legge prevede ulteriori riforme, come ad esempio la riduzione alla sola giornata domenicale della durata delle elezioni comunali, provinciali e regionali: una misura europea, già sperimentata con successo nel nostro Paese in altri tipi di consultazione elettorale. La delega al Governo per introdurre lo scrutinio elettronico: una norma di trasparenza.

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

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

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

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

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

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Nei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e Cagliari, ricompresi, ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142, nelle istituende aree metropolitane, le elezioni per il rinnovo del 90 per cento dei consiglieri spettanti all'ente avvengono su base circoscrizionale.

2. Al fine di cui al comma 1 si applica la normativa in vigore per le elezioni nelle regioni a statuto ordinario, in quanto compatibile, intendendosi sostituito il collegio provinciale con la circoscrizione ed il collegio unico regionale con il comune.

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

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

5. In tutti i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti il voto di preferenza è unico.

6. Il comma 1 dell'articolo 13 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

« 1. I comuni capoluogo di provincia e i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti possono, nell'ambito degli statuti e prevedendo una diminuzione non inferiore al 50 per cento del numero attuale dei consiglieri di circoscrizione, articolare il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune ».

7. Il comma 3 dell'articolo 13 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.

ART. 2.

1. Il consiglio comunale è composto:

a) di cinquanta membri nei comuni capoluogo di area metropolitana;

b) di quaranta membri nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti;

c) di trenta membri nei comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 100.000 abitanti;

d) di venti membri nei comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 20.000 abitanti;

e) di dieci membri nei comuni con popolazione compresa tra 3.001 e 5.000 abitanti;

f) di sei membri nei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

ART. 3.

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

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

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

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

3. Nel caso in cui la ripartizione in circoscrizioni, sulla base del comma 2, non sia stata operata o non rispetti il dettato della legge, provvede il Ministro dell'interno con proprio decreto. I consigli circoscrizionali di cui all'articolo 13 della

legge 8 giugno 1990, n. 142, sono costituiti dai consiglieri comunali eletti nella circoscrizione.

ART. 4.

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

2. Le candidature per la elezione del sindaco, corredate da una proposta programmatica, devono essere sottoscritte da un numero di consiglieri comunali non inferiore al 40 per cento dei consiglieri eletti nel primo turno. Nel caso in cui una sola candidatura risulti sottoscritta dal 40 per cento dei consiglieri eletti nel primo turno, è ammessa alle elezioni anche l'altra candidatura che ha raccolto il maggior numero di firme di consiglieri. Nel caso di pari numero di firme di consiglieri, prevale il candidato sostenuto dai consiglieri che rappresentano la somma delle cifre individuali elettorali più alte. Nel caso in cui nessuna candidatura sia sottoscritta dal 40 per cento dei consiglieri entro sette giorni dalla elezione per il consiglio comunale, la domenica successiva si vota nuovamente per il rinnovo del consiglio comunale, sulla base delle liste già presentate. Ogni consigliere comunale può sottoscrivere una sola candidatura.

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

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

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

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

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

8. Ove nelle elezioni per il consiglio comunale una lista abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, il capolista è automaticamente eletto sindaco e alla lista sono attribuiti i seggi di cui al comma 3.

ART. 5.

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

ART. 6.

1. Il sindaco nomina e presiede la giunta comunale, il cui numero massimo di componenti è così fissato:

a) due membri nei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti;

b) quattro membri nei comuni con popolazione compresa tra 3.001 e 20.000 abitanti;

c) sei membri nei comuni con popolazione compresa fra 20.001 e 100.000 abitanti;

d) otto membri nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti;

e) dieci membri nei comuni capoluogo di aree metropolitane.

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

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

ART. 7.

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

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

ART. 8.

1. A modifica di quanto disposto dagli articoli 32, 35 e 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, spettano:

a) al sindaco, in aggiunta alle competenze previste dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti, le competenze di cui alla lettera *n)* del comma 2 dell'articolo 32 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Le nomine devono esercitarsi nell'ambito di una rosa proposta dal consiglio comunale secondo quanto previsto dallo statuto. Spettano altresì al sindaco tutte le competenze che la legge non assegna direttamente ad altri organi;

b) alla giunta comunale, le competenze di cui alle lettere *b)*, salvo quelle assegnate al consiglio dalla lettera *c)* del presente comma, *d)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)* e *m)* del comma 2 dell'articolo 32 della legge 8 giugno 1990, n. 142, nonché le piante organiche e le relative variazioni;

c) al consiglio comunale, i bilanci annuali, pluriennali, i conti consuntivi, i piani territoriali ed urbanistici, la disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni del personale, nonché quanto previsto dalle lettere *a)*, *e)* e *l)* del comma 2 dell'articolo 32 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

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

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

ART. 9.

1. Le elezioni per il rinnovo dei consigli provinciali avvengono sulla base delle leggi vigenti. La seconda domenica successiva a tali elezioni sono indette le elezioni popolari per il presidente della provincia a suffragio universale e diretto.

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

3. Si applicano, in quanto compatibili, le norme previste per i comuni dagli articoli: 4, per la elezione diretta del presidente della provincia; 7, per le cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza; 8, per le competenze del presidente, della giunta e del consiglio.

ART. 10.

1. La mancata approvazione del bilancio preventivo o dei conti consuntivi dell'esercizio precedente, nonché la votazione a maggioranza assoluta dei componenti il consiglio di una mozione di sfiducia, costituiscono causa di decadenza del sindaco e del presidente della provincia e di scioglimento del consiglio.

2. La cessazione dalla carica del sindaco o del presidente della provincia provoca lo scioglimento del consiglio, salvo il caso di morte. In tale evenienza il consiglio, sulla base della previsione statutaria, elegge nel proprio seno, per la parte restante del mandato, il sindaco o il presidente della provincia.

3. Nella prima votazione occorre la maggioranza assoluta dei componenti il consiglio, nella seconda è sufficiente la maggioranza relativa.

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

ART. 11.

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

2. Il Governo, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, emana con proprio regolamento le norme per consentire la lettura e lo scrutinio elettronico delle schede elettorali.

ART. 12.

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

2. Il sindaco ed il presidente della provincia sono eleggibili per non oltre due mandati consecutivi.

4. Gli assessori comunali e provinciali non sono nominabili ad assessori per più di due mandati consecutivi.

ART. 13.

1. 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, sono sciolti i consigli provinciali e i consigli dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, al fine di indire nuove elezioni sulla base della presente legge.