

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1314

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOSSI, AIMONE PRINA, ANGHINONI, ARRIGHINI, ASQUINI, MAURIZIO BALOCCHI, BAMPO, BERTOTTI, BONATO, BORGHEZIO, BRAMBILLA, CALDEROLI, CASTELLANETA, CASTELLI, COMINO, CONCA, DOSI, FARRASSINO, FLEGO, FORMENTI, FORMENTINI, FRAGASSI, FRONTINI, GNUTTI, ALDA GRASSI, LATRONICO, LAZZATI, LEONI ORSENIGO, MAGISTRONI, MAGNABOSCO, ANTONIO MAGRI, GIANMARCO MANCINI, MARONI, MATTEJA, MAZZETTO, MEO ZILIO, METRI, MICHIELON, NEGRI, ONGARO, OSTINELLI, PADOVAN, PERABONI, PETRINI, PIOLI, PIVETTI, POLLI, PROVERA, ROCCHETTA, LUIGI ROSSI, MARIA CRISTINA ROSSI, ORESTE ROSSI, SARTORI, TERZI, VISENTIN

Norme per l'elezione diretta del sindaco e della giunta comunale e metropolitana e per l'elezione dei consigli comunali e delle città metropolitane

Presentata il 15 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — A distanza di due anni dall'approvazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali, risulta a tutti evidente la necessità di un nuovo sistema per l'elezione degli organi del comune e della città metropolitana, di ormai prossima istituzione.

Una delle crescenti cause di difficoltà nella gestione degli enti locali è infatti data dall'eccessiva loro instabilità e, soprattutto, dal costante vero e proprio « potere di ricatto » che il consiglio può esercitare nei confronti di una giunta co-

munale che in esso trova il proprio immediato e diretto fondamento giuridico di legittimazione politica. Qui trovano la propria origine la frequenza delle crisi delle giunte, l'oscillazione e il disinvoltato ribaltamento delle maggioranze, la pretestuosità delle ragioni addotte per spiegare delle crisi ricorrenti e interminabili che si risolvono il più delle volte in un puro e semplice cambiamento di poltrone.

Appare perciò improcrastinabile la necessità di dare luogo ad una seria e radicale riforma del sistema elettorale che,

per essere veramente tale, non potrà che rispondere a due requisiti di fondo: la democraticità e la razionalità.

Una seria riforma del sistema elettorale locale deve essere democratica. Ciò significa, in primo luogo, che deve accordare alle forze politiche presenti nella società civile il massimo di rappresentatività compatibile con il massimo di governabilità dell'ente locale. In secondo luogo, una riforma democratica deve consentire, a chi raccolga un consenso significativo anche se a livello nazionale percentualmente basso, di presentare liste di candidati alla carica di consigliere o di assessore o candidati alla carica di sindaco. In terzo luogo, deve permettere di candidarsi anche a chi non possieda i mezzi necessari a finanziare una campagna elettorale costosa che, in quanto tale, rappresenta una fonte di potenziale immoralità.

Una seria riforma del sistema elettorale deve essere inoltre razionale. Ciò significa, in primo luogo, che deve imporre al vigente ordinamento tutti i cambiamenti necessari ad assicurare la governabilità, ma anche solo quelli. In secondo luogo, significa che deve essere intimamente non contraddittoria e congruente con i fini che implicitamente dichiara di voler perseguire.

A queste due imprescindibili esigenze si ispira la presente proposta di legge, che ritiene di poterle integrare e contemperare con un unico criterio dominante: quello di ricondurre l'elezione del consiglio, della giunta comunale e del sindaco a quella che, a norma dell'articolo 1 della Costituzione, è la fonte primaria del nostro ordinamento: la volontà del popolo, strumento principe di esercizio della sua sovranità.

Pertanto, nello schema qui proposto il popolo viene chiamato ad eleggere direttamente, sulla base di liste distinte e con candidature fra di loro incompatibili, da un lato il consiglio e, dall'altro, la giunta ed il sindaco.

Il consiglio, organo di indirizzo politico e di controllo, dovrà essere eletto con un sistema rigorosamente proporzionale qual

è l'attuale, che perciò non necessita sotto tale profilo d'essere innovato.

La giunta, organo di atti di alta amministrazione e di gestione, verrà invece eletta con un sistema maggioritario « puro » e a lista « bloccata », che dà per cinque anni la possibilità di governare ai rappresentanti di un solo partito (o di più gruppi politici organizzati preventivamente, riuniti e non più scindibili una volta entrati nell'opportuna sede istituzionale).

Per quanto riguarda, infine, il sindaco, si è distinto fra i comuni con popolazione sino a centomila abitanti ed i comuni con popolazione superiore a tale limite. Nei primi, data la maggiore « visibilità » degli aspiranti alla carica di sindaco, si propone un secondo turno elettorale fra i componenti della giunta una volta che questi siano stati eletti: i primi due più votati ricopriranno rispettivamente, nell'ordine, la carica di sindaco e di vicario del sindaco. Nei comuni con popolazione superiore, si è invece pensato di far sì che sindaco e vicario vengano preventivamente indicati all'atto della loro candidatura e che perciò automaticamente risultino eletti col prevalere della lista in cui sono inseriti.

In tale modo, viene perfettamente realizzato lo spirito informatore della legge 8 giugno 1990, n. 142: il consiglio, competente per alcuni fondamentali atti di indirizzo e di controllo, accoglie nel proprio seno rappresentanti di tutte le forze politiche di un certo peso secondo un criterio proporzionale (fatta eccezione per i comuni con popolazione sino a cinquemila abitanti, per i quali è opportuno che rimanga in vigore l'attuale sistema maggioritario); la giunta, organo di gestione politico-amministrativa, è invece espressione di un'unica forza politica comunque sostenuta dal consenso popolare, libera di agire e di governare per cinque anni (un tempo più che sufficiente per vedere i benefici effetti di misure giuste, ma magari all'inizio impopolari) ed obbligata poi a sottoporre i risultati del suo operato all'inevitabile giudizio degli elettori.

Il sistema qui proposto presenta poi tutta una serie di correttivi per eliminare le attuali disfunzioni.

Si dispone, per esempio, che si possano candidare a sindaco, a suo vicario e, per metà del numero complessivo dei candidati, a membro della giunta solo coloro che per almeno un anno siano stati consiglieri comunali. In tal modo, si assicura l'accesso all'organo di esclusiva amministrazione « attiva » a soggetti forniti di una specifica professionalità « politica », comunque non assimilabile ad altri tipi d'esperienza.

Si reintroduce inoltre l'istituto degli assessori supplenti, in modo tale da rendere agevole la surrogazione degli effettivi in caso di loro morte, dimissioni o altro impedimento permanente.

Si prevede, inoltre, che possano presentare candidature non solo i partiti o i gruppi politici organizzati già presenti in Parlamento, ma anche un certo numero di elettori, variabile a seconda delle diverse dimensioni dell'ente locale.

Viene inoltre previsto che la rinuncia alla candidatura o alla carica di sindaco o di suo vicario siano « sanzionate » con la decadenza dalla carica di componente della giunta, al fine di evitare che accordi intervenuti in sedi extraistituzionali o ambigue collusioni clientelari diano luogo a cambiamenti non sanzionati dalla volontà degli elettori.

Si prevede altresì l'ipotesi che il sindaco o la giunta possano fare ricorso a due particolari ipotesi di « sfiducia »:

1) da un lato, infatti, è nostro convincimento che il puro e semplice voto contrario del consiglio comunale ad una proposta del sindaco o della giunta non abbia per ciò solo a comportare l'obbligo delle loro dimissioni. Ma, in tal caso, agli organi di governo dell'ente locale non restano che due vie: o non ripresentare la proposta, oppure « sfidare », per dir così, il consiglio a dare nuovamente il proprio voto contrario. A questo punto, o il consiglio approva la proposta, oppure si va ad elezioni anticipate. Sull'insanabile contrasto fra sindaco e giunta da una parte e

consiglio dall'altra, devono essere chiamati a decidere gli elettori;

2) in secondo luogo, al posto della « sfiducia costruttiva » prevista dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, si prevede un'ipotesi di « censura motivata » sottoscritta da un terzo dei consiglieri assegnati all'ente e poi approvata a maggioranza dei due terzi. In tale modo, si evita di svincolare completamente la giunta o il sindaco dal consiglio, rendendoli di fatto inamovibili (difetto, questo, presente in altri progetti di legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali).

La necessità di dare in ogni caso alla giunta la possibilità di governare senza che la sua azione venga, riguardo a certi atti fondamentali, di continuo ostacolata dal consiglio, ha suggerito di stabilire un « premio di maggioranza » di un terzo dei consiglieri assegnati all'ente alla lista che abbia conseguito la maggioranza dei voti, salvo che ne abbia ottenuta una più ampia. Ciò anche al fine di qualificare, pur rispettandone la rappresentatività, la sostanza dell'indirizzo politico.

Da ultimo, va segnalata l'introduzione nell'ordinamento locale della figura dell'Amministratore della città (il *City Manager* già noto all'esperienza amministrativa di altri Paesi).

Dotato di grande autonomia e della piena responsabilità del corretto ed efficiente funzionamento della macchina amministrativa, l'Amministratore della città risponde direttamente al sindaco, che lo nomina all'atto dell'insediamento ed al quale è legato da un rapporto fiduciario molto stretto con contratto di tipo privatistico.

La figura del *City Manager* è ritenuta utilmente applicabile solo nei grossi comuni ad organizzazione complessa. Le sue caratteristiche, le sue responsabilità ed i suoi poteri, considerata la grande rilevanza e delicatezza di tale figura, dovranno essere oggetto di normazione specifica che esula dalla specificità delle norme contenute nella presente proposta di legge.

A nessuno crediamo sfugga la forte carica antipartitocratica di una simile proposta di legge.

Carica antipartitocratica, aggiungiamo subito, ma non antipartitica. I partiti vengono in questo modo restituiti alla loro originaria funzione, così bene descritta dall'articolo 49 della Costituzione, di strumento al servizio dei cittadini che dia loro modo di concorrere a determinare (e non di determinare esclusivamente) gli indirizzi politici. La funzione del partito deve

soprattutto svolgersi, insomma, nell'ambito della società civile: una volta entrati nelle opportune sedi istituzionali, specie se di governo, i cittadini eletti devono rammentarsi costantemente di essere al servizio esclusivo della comunità, perché questo è il significato più vero e più profondo del loro ricoprire una carica istituzionalmente e politicamente importante quale quella di componente della giunta o di vertice dell'amministrazione dell'ente locale.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

ELEGGIBILITÀ A SINDACO, A VICARIO DEL SINDACO E A COMPONENTE DELLA GIUNTA.

ART. 1.

(Condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco, di vicario del sindaco o di componente della giunta).

1. Può essere candidato alla carica di sindaco o di vicario del sindaco il cittadino, in possesso dei requisiti necessari per candidarsi alla carica di consigliere comunale o di consigliere metropolitano, che, per almeno un anno, abbia ricoperto tale carica.

2. Almeno metà dei candidati a componente della giunta deve possedere i requisiti di cui al comma 1.

3. È fatta salva ogni altra norma di legge in materia di ineleggibilità alle cariche di cui al presente articolo.

ART. 2.

(Presentazione delle candidature).

1. Le candidature possono essere presentate da un partito politico rappresentato nel corrispondente consiglio regionale o in Parlamento o da un numero di elettori iscritti nelle liste elettorali del comune o della città metropolitana pari ad almeno:

a) duecento elettori, nei comuni con popolazione fino a diecimila abitanti;

b) mille elettori, nei comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti;

c) tremila elettori, nelle città metropolitane.

2. I nomi e i cognomi dei candidati alla carica di componente della giunta, di sindaco o di vicario del sindaco sono riportati, tenendo conto dei diversi sistemi elettorali previsti dai capi II e III, su apposite schede elettorali, diverse da quella per l'elezione dei consiglieri comunali o metropolitani. Non si può essere candidati in comuni diversi né ad entrambe le funzioni.

CAPO II.

ELEZIONE DEL SINDACO, DEL VICARIO DEL SINDACO E DELLA GIUNTA NEI COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE A CENTOMILA ABITANTI E NELLE CITTÀ METROPOLITANE.

ART. 3.

(Elezione della giunta).

1. Nei comuni con popolazione superiore a centomila abitanti e nelle città metropolitane la giunta è eletta a suffragio universale diretto, per un periodo di cinque anni, contestualmente alla elezione del consiglio comunale o del consiglio metropolitano.

2. L'elezione ha luogo a liste concorrenti che indichino, oltre al candidato alla carica di sindaco o di sindaco metropolitano ed ai loro rispettivi vicari, un numero di candidati pari al numero di assessori previsti dallo statuto con l'indicazione di altrettanti supplenti destinati, nell'ordine, a subentrare agli eletti in caso di loro morte, decadenza o altro impedimento.

3. Viene proclamata eletta la giunta che ha conseguito il maggior numero di voti.

ART. 4.

(Elezione del sindaco e del vicario del sindaco).

1. Nei comuni e nelle città metropolitane di cui all'articolo 3 sono proclamati

sindaco e vicario del sindaco i candidati a tale carica inseriti al primo e al secondo posto della lista per la giunta.

ART. 5.

(Surrogazione del sindaco).

1. Nei comuni e nelle città metropolitane di cui all'articolo 3, in caso di morte, dimissioni, o altro impedimento permanente del sindaco, subentra in tale carica il vicario.

2. Nel caso di cui al comma 1, funge da nuovo vicario del sindaco il terzo fra i componenti della giunta indicati nella lista elettorale. Correlativamente, entra in giunta il primo nell'ordine fra i componenti della giunta supplenti. Nello stesso modo si procede per ulteriori surrogazioni.

ART. 6.

*(Amministratore della città -
City manager).*

1. Nei comuni e nelle città metropolitane di cui all'articolo 3 è istituita la figura dell'Amministratore della città.

2. L'Amministratore della città ha la responsabilità operativa totale del funzionamento della macchina organizzativa del comune o della città metropolitana.

3. L'Amministratore della città è nominato dal sindaco con un rapporto fiduciario di tipo privatistico, e può essere revocato dal sindaco stesso in qualsiasi momento. All'atto della nomina il sindaco provvede altresì alla formazione dell'ufficio di segreteria dell'Amministratore della città, che cessa automaticamente al cessare del rapporto dell'Amministratore della città con l'amministrazione.

4. Le caratteristiche, i profili, le incompatibilità, le responsabilità ed i poteri dell'Amministratore della città sono stabiliti con apposita legge.

CAPO III.

ELEZIONE DEL SINDACO, DEL VICARIO DEL SINDACO E DELLA GIUNTA NEI COMUNI CON POPOLAZIONE SINO A CENTOMILA ABITANTI.

ART. 7.

(Elezione della giunta).

1. Nei comuni con popolazione sino a centomila abitanti l'elezione della giunta ha luogo secondo le modalità di cui all'articolo 3, senza che siano indicati i candidati alla carica di sindaco e di vicario del sindaco.

ART. 8.

(Elezione del sindaco e del vicario del sindaco).

1. Nei comuni con popolazione sino a centomila abitanti viene eletto sindaco quello fra i componenti effettivi della giunta proclamati eletti che abbia ottenuto la maggioranza dei voti validi in un secondo turno elettorale, da tenersi entro le tre settimane successive alla proclamazione. Le funzioni di vicario del sindaco sono esercitate dal primo dei non eletti alla carica di sindaco.

ART. 9.

(Surrogazione del sindaco).

1. Nei comuni con popolazione sino a centomila abitanti, in caso di morte, dimissioni, o altro impedimento permanente del sindaco, si applica la disposizione del comma 1 dell'articolo 5.

2. Nel caso di cui al comma 1, funge da nuovo vicario il terzo dei non eletti alla carica di sindaco. Correlativamente, entra in giunta il primo nell'ordine fra i componenti della giunta supplenti.

CAPO IV.

DISPOSIZIONI COMUNI.

ART. 10.

(Dimissioni dalla carica e rinunzia alla candidatura a sindaco).

1. La rinunzia alla candidatura o le dimissioni dalla carica di sindaco non motivate da infortunio o malattia comportano la decadenza anche dalla carica di componente della giunta.

ART. 11.

(Elezioni del consiglio comunale e del consiglio metropolitano).

1. Alla lista per il consiglio che abbia conseguito il maggior numero di voti spetta di diritto un terzo dei consiglieri assegnati al comune, salvo che essa abbia conseguito una più alta percentuale.

2. Fatto salvo quanto disposto al comma 1, per la determinazione del numero di consiglieri eletti da ciascuna lista si dividono le rispettive cifre elettorali, pari alla somma dei voti validi riportati da ciascuna lista in tutte le sezioni del comune, successivamente per 1, 2, 3, 4... sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere, e quindi si scelgono, tra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero uguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista avrà tanti eletti quanti sono i quozienti ad essa relativi compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, per cifre intere e decimali, il seggio è assegnato alla lista che ha la più alta cifra elettorale o, a parità di quest'ultima, per sorteggio.

3. Stabilito il numero dei consiglieri attribuiti a ciascuna lista, l'ufficio elettorale comunale ordina i candidati di ciascuna lista in una graduatoria decrescente in base al numero delle preferenze attri-

buite a ciascuno di essi, e procede alla determinazione e proclamazione degli eletti in base all'ordine di tale graduatoria.

4. Nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti rimane in vigore, per quanto attiene all'elezione del consiglio comunale, l'articolo 11 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, e successive modifiche ed integrazioni.

ART. 12.

(Rapporti tra consiglio comunale o consiglio metropolitano, giunta e sindaco).

1. Il voto contrario del consiglio ad una proposta del sindaco o della giunta non comporta le dimissioni del sindaco o della giunta medesimi.

2. Il voto contrario del consiglio ad una proposta del sindaco o della giunta, se ripetuto per due volte, comporta la loro cessazione dalla carica.

3. Il sindaco e la giunta cessano altresì dalla carica in caso di adozione di una mozione motivata di censura sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri assegnati ed approvata con voto per appello nominale dalla maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati. La mozione di censura è proposta nei confronti dell'intera giunta.

4. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, si procede allo scioglimento del consiglio ai sensi delle leggi vigenti. Le elezioni del nuovo sindaco, della nuova giunta e del nuovo consiglio hanno luogo simultaneamente entro i successivi 90 giorni. Ove le elezioni non siano state indette per altra data, esse hanno luogo di diritto nell'ultima domenica precedente il termine anzidetto. I nuovi organi così eletti, come in ogni altro caso di cessazione anticipata, permangono in carica sino alla naturale scadenza dei precedenti.

ART. 13.

(Composizione del consiglio).

1. I consigli dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono composti:

a) da 15 membri nei comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti;

b) da trenta membri nei comuni con popolazione compresa fra 30.001 e 100.000 abitanti;

c) da cinquanta membri nei comuni con popolazione compresa fra 100.001 e 1.000.000 di abitanti;

d) da sessanta membri nei comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti.

ART. 14.

(Abrogazione di norme).

1. Sono abrogati il comma 3 dell'articolo 33, l'articolo 34 e i commi 2, 3, 5, 6 e 7 dell'articolo 37 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e ogni altra norma incompatibile con la presente legge.

ART. 15.

(Testo unico).

1. Il Governo è autorizzato ad emanare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico al fine di coordinare la norme della presente legge con le disposizioni vigenti in tema di elezione degli enti locali.