

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1374

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LA MALFA, GORGONI, ADOLFO BATTAGLIA, AYALA, BOGI, BIANCHINI, BONOMO, GUGLIELMO CASTAGNETTI, DE CAROLIS, DEL PENNINO, DUTTO, GIUSEPPE GALASSO, SALVATORE GRILLO, MODIGLIANI, NUCARA, ORGIANA, PAGGINI, PASSIGLI, PELLICANÒ, POGGIOLINI, RATTO, RAVAGLIA, RIZZI, ITALICO SANTORO, SBARBATI CARLETTI

Norme per l'elezione diretta del sindaco

Presentata il 24 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'elezione diretta del sindaco costituisce una riforma essenziale e non rinviabile. Essa rappresenta una prima risposta alla forte domanda di cambiamento, di maggiore efficienza e trasparenza delle istituzioni espressa dall'opinione pubblica nelle ultime consultazioni politiche.

Non si può negare, infatti, sul terreno della stabilità, dell'efficienza e della durata dei governi locali, l'esistenza di un nodo partitocratico che ha finito con il produrre fenomeni patologici. Non ci riferiamo tanto alle conseguenze di natura penale, sicuramente gravissime, quanto

alla capacità di governo dei problemi delle comunità locali.

Il concetto di partito come centro di sintesi degli interessi particolari è ormai superato, nella realtà, da una situazione di crisi profonda della rappresentanza politica e dei partiti stessi, divenuti spesso aggregazioni di interessi particolari in lotta spietata tra loro per l'acquisizione di un potere che è generatore di consenso e, a sua volta, di potere.

È indispensabile quindi avviare una riforma che permetta di ritrovare il giusto punto di equilibrio fra una società in movimento e il ruolo insostituibile dei partiti.

A giudizio dei repubblicani molte delle proposte di legge presentate sulla materia qui trattata non vanno nella direzione di una scelta affidata ai cittadini, ma intendono ancora preservare una rilevante sfera di mediazione partitica. Noi repubblicani riteniamo che la strada da imboccare sia diversa. L'elezione diretta del sindaco va introdotta nell'ordinamento qualificando tale istituto — in relazione sia al meccanismo di elezione, sia ai poteri conferiti al primo cittadino, sia ai suoi rapporti con il consiglio comunale — in modo da farne cardine e garante di stabilità, di funzionalità e di responsabilità del governo cittadino agli occhi dell'opinione pubblica. A tale proposito, va rilevato che l'elezione diretta del sindaco contribuisce a rafforzare il principio della democrazia diretta, già accolto nella nostra Costituzione seppure in forma negativa, ossia sotto la specie del *referendum* abrogativo, con cui il cittadino è chiamato a dare un giudizio sulle leggi votate dal Parlamento.

Con l'innovazione che qui si prospetta — elezione popolare del sindaco — si dà un ulteriore riconoscimento al principio della democrazia diretta, ma in forma positiva: l'elettore viene cioè investito della responsabilità di scegliere lui il futuro capo dell'amministrazione comunale. Questa riforma favorisce in modo significativo il progresso della coscienza democratica e l'allargamento della partecipazione alla gestione della cosa pubblica.

Un sindaco tenuto a rispondere di persona alla pubblica opinione dell'elettorato e non soltanto ai suoi colleghi di partito (o dei partiti della coalizione) può mantenere più facilmente un comportamento libero da tentazioni di favoritismo, di ricatti e di corruzione. Ciò che si attende da una elezione popolare è dunque una nuova figura di « primo cittadino » resa più rappresentativa e più responsabile.

Il sindaco diventerà così un organo capace di assicurare efficacia di governo, contribuendo allo stesso tempo all'evoluzione del sistema partitico.

Il senso complessivo dell'elezione diretta del sindaco risulta sufficientemente chiaro: riequilibrare il tradizionale si-

stema rappresentativo tutto mediato dai partiti, aggiungendo ad esso un momento di rappresentanza personale e diretta del corpo elettorale nel sindaco elettivo, rafforzando l'istituzione locale nei confronti delle crescenti pretese partitiche.

Per questi motivi noi repubblicani abbiamo deciso di presentare questa proposta di legge sull'elezione diretta del sindaco, certi che una riforma del genere possa consentire agli enti locali di essere governati in termini certi e sicuri, così come una democrazia matura impone e così come i cittadini giustamente da tempo esigono nell'interesse del bene comune.

Sinteticamente la nostra proposta di legge prevede:

Articoli 1-2. Il sindaco, nei comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti, viene eletto a suffragio universale diretto contestualmente all'elezione del consiglio comunale ma con una scheda separata da quella per l'elezione del consiglio. Il sindaco viene eletto con il sistema del doppio turno, ovvero, se alla prima votazione nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi, con una seconda votazione che proclamerà eletto il candidato che avrà ottenuto la maggioranza relativa dei voti validi. La condizione per i candidati di accedere al secondo turno di votazione è quella di aver ricevuto almeno il 10 per cento dei voti. Inoltre, all'atto della candidatura, ciascun candidato a sindaco deve indicare il proprio candidato alla carica di vice-sindaco.

Articolo 3. — Spetta al sindaco nominare (e revocare) gli assessori che compongono la giunta, scegliendoli tra i cittadini che dispongono dei requisiti di eleggibilità alla carica di consigliere. La carica di assessore è incompatibile con quella di consigliere comunale. In caso di insanabili contrasti con il consiglio comunale il sindaco può presentare dimissioni politicamente motivate, provocando nuove elezioni.

La giunta comunale ha il compito di elaborare e presentare il progetto di bilan-

cio e la facoltà di proporre al consiglio l'emanazione di norme anche regolamentari.

Articolo 4. — Il consiglio comunale ha il potere di indirizzo, di normazione, di controllo e di inchiesta sull'operato del sindaco e della giunta. È inoltre previsto che il sindaco e la giunta cessino dalla loro carica in caso di adozione di una mozione motivata di censura approvata con voto per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei membri del consiglio comunale.

Articolo 5. — Il bilancio comunale è sottoposto al vincolo del pareggio, salva la possibilità di indebitamento per il solo finanziamento di opere pubbliche ed investimenti, previo parere favorevole del Mi-

nistro del tesoro. Il consiglio, rispetto al progetto di bilancio presentato dalla giunta, può presentare emendamenti solo se riduttivi o compensativi di spese.

Articolo 6. — L'esame dei consuntivi è devoluto alle già esistenti sezioni regionali della Corte dei conti, ovvero alle delegazioni regionali delle medesime, costituite in appositi sezioni con collegi di almeno tre magistrati, con la partecipazione, alle sedute della sezione, di un magistrato della procura generale presso la Corte dei conti. Tali sezioni riferiscono i risultati dell'esame compiuti ai consigli regionali, provinciali e comunali interessati.

Articolo 7. — Prevede il conferimento di una delega al Governo in attesa della riforma generale della Corte dei conti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il sindaco di ogni comune con popolazione superiore ai 5000 abitanti è eletto a suffragio universale diretto contestualmente alla elezione del consiglio comunale. Può essere rieletto unicamente per un secondo mandato.

2. Possono candidarsi alla carica di sindaco i cittadini iscritti nelle liste elettorali in possesso dei requisiti di eleggibilità alla carica di consigliere comunale.

3. Le candidature possono essere presentate da un partito politico rappresentato nel consiglio comunale uscente, nel corrispondente consiglio regionale o in Parlamento. Esse possono ugualmente essere presentate da un numero di elettori pari ad almeno l'uno per cento degli iscritti alle liste elettorali del comune.

4. I nomi e cognomi dei candidati alla carica di sindaco sono riportati su una apposita scheda elettorale, diversa da quella utilizzata per l'elezione del consiglio comunale.

5. Un candidato alla carica di sindaco può altresì candidarsi alla carica di consigliere comunale, ma se eletto ad entrambe le funzioni, decade automaticamente dalla carica di consigliere.

6. All'atto della presentazione della candidatura, ciascun candidato alla carica di sindaco deve indicare il proprio candidato alla carica di vicesindaco.

7. Il vicesindaco sostituisce il sindaco in caso di impedimento o di morte.

ART. 2.

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

2. Nel caso di mancata elezione, si procede ad una seconda votazione, da effettuarsi nella seconda domenica successiva.

3. Alla seconda votazione sono ammessi a partecipare i candidati che, nel primo turno, abbiano riportato almeno il dieci per cento dei voti validi e non abbiano rinunciato alla candidatura almeno sette giorni prima dell'effettuazione del secondo turno elettorale.

4. Sono altresì ammessi al secondo turno quei candidati sui quali convergono le adesioni di altri candidati, che desistano dalla candidatura per la seconda votazione, a condizione che la somma complessiva dei loro risultati elettorali abbia raggiunto almeno il dieci per cento dei voti validi nel primo turno elettorale.

5. Le adesioni di cui al comma 4 devono essere espresse dai candidati con atto scritto da depositare presso la cancelleria della corte di appello competente per territorio almeno sette giorni prima dell'effettuazione del secondo turno elettorale.

6. Entro lo stesso termine di cui al comma 5 ciascun candidato alla carica di sindaco ha facoltà di modificare l'indicazione del proprio candidato alla carica di vicesindaco.

7. Dopo il secondo turno è proclamato eletto dall'ufficio elettorale competente il candidato alla carica di sindaco che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

ART. 3.

1. Gli assessori componenti la giunta comunale sono nominati dal sindaco tra i cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità alla carica di consigliere comunale.

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

3. Il sindaco può revocare e sostituire gli assessori dandone comunicazione al consiglio comunale.

4. Il sindaco procede alle nomine e alle designazioni di competenza comunale sentito il parere del consiglio. Prima di esprimere tale parere il consiglio ha facoltà di procedere ad una audizione, in seduta pubblica, dei candidati proposti dal sindaco.

5. In caso di insanabili contrasti con il consiglio comunale, il sindaco può presentare le sue dimissioni illustrandone le motivazioni politiche. In tal caso si procede allo scioglimento del consiglio ai sensi delle leggi vigenti. Le elezioni del nuovo sindaco e del nuovo consiglio comunale hanno luogo simultaneamente entro i successivi novanta giorni. Ove esse non siano state indette per altra data, hanno luogo di diritto nell'ultima domenica precedente il termine anzidetto.

6. Spettano alla giunta comunale il compito di elaborare e presentare il progetto di bilancio, la facoltà di proporre al consiglio l'approvazione di norme anche regolamentari e tutti i poteri non espressamente conferiti dalla legge al sindaco o al consiglio comunale.

ART. 4.

1. Il consiglio comunale è un organo di indirizzo politico, con potere di normazione generale. Le sue competenze includono:

a) l'adozione dello statuto, del piano regolatore generale e delle sue varianti; l'adozione dei programmi di opere pubbliche;

b) la disciplina dello stato giuridico del personale e delle assunzioni e la determinazione della pianta organica del personale;

c) il potere di controllo e di inchiesta sull'operato del sindaco e della giunta;

d) il potere di imporre tasse e tributi, nei limiti consentiti dalla legge;

e) il potere di emendare il progetto di bilancio presentato dalla giunta, secondo la procedura di cui all'articolo 5.

2. Nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, il consiglio comunale nella sua prima seduta elegge tra i suoi membri un presidente.

3. Per l'elezione del presidente è richiesta alla prima votazione la maggioranza

assoluta dei componenti il consiglio; risulta eletto alla seconda votazione il candidato che abbia riportato la maggioranza semplice.

4. Il presidente del consiglio comunale presiede il consiglio e dirige il dibattito, fissa il giorno delle riunioni ordinarie e straordinarie del consiglio, su iniziativa propria o su richiesta del sindaco o di un terzo dei consiglieri.

5. Nel caso che in consiglio comunale siano presentati emendamenti alle proposte della giunta, il testo della giunta è posto in votazione per primo.

6. Il voto contrario del consiglio ad una proposta del sindaco o della giunta non comporta l'obbligo di dimissioni.

7. Il sindaco e la giunta cessano dalla carica in caso di adozione di una mozione motivata di censura approvata con voto per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei membri del consiglio comunale. La mozione di censura, sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri, è proposta nei confronti dell'intera giunta.

8. In caso di approvazione della mozione di censura di cui al comma 7 si procede allo scioglimento del consiglio ai sensi delle leggi vigenti. Le elezioni del nuovo sindaco e del nuovo consiglio comunale hanno luogo simultaneamente entro i successivi novanta giorni. Ove esse non siano state indette per altra data, hanno luogo di diritto nell'ultima domenica precedente il termine anzidetto.

9. Qualora una proposta presentata dalla giunta non sia approvata o respinta entro sessanta giorni dalla sua presentazione, essa si intende approvata nel testo della giunta, a meno che il consiglio non approvi la mozione di censura di cui al comma 7.

10. Per divenire esecutive, le delibere del consiglio devono essere controfirmate dal sindaco. Il sindaco ha facoltà di rifiutare la firma, motivando il suo dissenso e rinviando la delibera al consiglio. Se il consiglio approva nuovamente la delibera a maggioranza assoluta dei suoi membri, il sindaco è tenuto a controfirmarla.

ART. 5.

1. Il bilancio comunale è sottoposto al vincolo del pareggio tra entrate e uscite. Il comune può ricorrere all'indebitamento unicamente per finanziare opere pubbliche ed investimenti, previo parere favorevole del Ministro del tesoro. Gli oneri finanziari ed il rimborso dei prestiti ottenuti sono a carico del bilancio comunale.

2. La giunta comunale è tenuta a presentare al consiglio entro il 30 settembre di ogni anno il progetto di bilancio relativo all'anno successivo. Il consiglio ha facoltà, nei successivi sessanta giorni, di emendare il progetto di bilancio presentato dalla giunta. Sono unicamente ammissibili a questo proposito:

a) gli emendamenti tendenti a sopprimere o ridurre spese;

b) le proposte di aumento di spese compensate da nuove ed adeguate entrate tributarie;

c) gli emendamenti compensativi a saldo zero.

3. Il consiglio può, a maggioranza assoluta dei suoi membri, respingere il progetto di bilancio presentato dalla giunta. Il rigetto del bilancio ha gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di censura di cui all'articolo 4, comma 7.

ART. 6.

1. L'esame dei consuntivi previsto dall'articolo 13, commi terzo e quarto, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni, è devoluto, anche con riferimento ai consuntivi delle amministrazioni regionali, alle già esistenti sezioni regionali della Corte dei conti, ovvero alle delegazioni regionali della medesima, costituite all'uopo in apposite sezioni con collegi di almeno tre magistrati, presieduti da quello con qualifica più elevata e con maggiore anzianità in quest'ultima.

2. Le sezioni costituite ai sensi del comma 1, attenendosi ai piani ed ai criteri stabiliti dalla sezione di cui al quarto comma dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, riferiscono i risultati dell'esame compiuto ai consigli regionali, provinciali e comunali interessati, ed agli stessi consigli regionali in ordine ai consuntivi delle province e dei comuni di ciascuna regione, nonché alla citata sezione, ai fini del referto di questa al Parlamento e delle eventuali comunicazioni al Ministro dell'interno di fattispecie e situazioni rilevanti ai fini del controllo sugli organi provinciali e comunali.

3. Alle sedute delle sezioni costituite ai sensi del comma 1 assiste un magistrato della procura generale presso la Corte dei conti, per l'acquisizione di ogni elemento utile all'esercizio delle proprie attribuzioni.

4. Su richiesta di un decimo dei componenti dei consigli, le sezioni costituite ai sensi del comma 1 effettuano appositi referti su settori determinati della gestione.

5. Il comma 2 dell'articolo 58 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

« 2. Alle medesime disposizioni di cui al comma 1 sono soggetti i tesorieri ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico danaro o che sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti. I conti che essi sono tenuti a rendere sono allegati ai consuntivi degli enti e, con questi, sono assoggettati all'approvazione dei rispettivi consigli, fermi i poteri della Corte dei conti ai sensi del primo comma dell'articolo 33 del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 ».

ART. 7.

1. Allo scopo di rendere disponibili maggiori risorse per l'applicazione dell'articolo 6, ed in attesa della riforma gene-

rale della Corte dei conti, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) possibilità per la Corte dei conti di limitare il controllo di legittimità, salvo quello sugli atti del Governo, per gli altri atti a tipologie, settori e materie individuati in rapporto alla loro complessiva rilevanza finanziaria, economica e sociale, e secondo criteri di rotazione;

b) previsione di forme di controllo successive su raggruppamenti di atti e per settori, materie e fattispecie complesse, secondo criteri selettivi annualmente stabiliti dalla Corte dei conti, con pronunce unitarie sull'attività complessivamente considerata, quando queste diano luogo a rilievi in ordine tanto alla legittimità che al buon andamento;

c) semplificazione del contenzioso sulle pensioni ordinarie e di guerra, con l'esclusione della procura generale della Corte dei conti e la riduzione dei collegi a tre magistrati, salva la pronuncia di un solo magistrato in caso di integrale accoglimento dei ricorsi senza opposizione dell'amministrazione.