

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

N. 1162

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori STIFFONI, FRANCO Paolo e PIROVANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 NOVEMBRE 2006

Modifica dell’articolo 51 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, concernente l’abolizione dei limiti temporali per l’esercizio del mandato di sindaco e di presidente della provincia

ONOREVOLI SENATORI. - Il profondo rinnovamento della legislazione riguardante le autonomie locali era iniziato con la legge 8 giugno 1990, n. 142, per proseguire poi con la legge 25 marzo 1993, n. 81, sull'elezione diretta del sindaco, e con le leggi sulla semplificazione amministrativa 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127. Queste norme sono state opportunamente ricomprese nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

L'articolo 51 del citato testo unico prevede che chi abbia ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non sia, alla scadenza del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche.

La *ratio* di questa limitazione è da ricercare nel fatto che il legislatore temeva che, senza porre un limite alla possibilità di ricoprire tali mandati, potessero costituirsi posizioni di forte potere personale negli enti locali, con amministratori sostanzialmente inamovibili; ciò avrebbe, in pratica, vanificato il principale intento della riforma sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, tesa a realizzare la democrazia dell'alternanza.

Tali timori potevano giustificarsi allora, stante il clima politico nel quale queste norme erano maturate, fortemente caratterizzato da episodi di malcostume e irregolarità amministrative, nonché da una scarsa consapevolezza delle potenzialità e della maturità civica dell'elettorato da parte del legislatore, per cui era apparso opportuno sottoporre la nuova normativa ad un congruo periodo di sperimentazione.

Presto, però, si avvertì la necessità di un ripensamento. La durata del mandato degli

amministratori locali cominciò ad apparire insufficiente per portare a termine, ad esempio, le opere pubbliche caratterizzanti il programma di un sindaco, che si vedeva, il più delle volte, costretto a non presiedere alla loro realizzazione, con conseguente interruzione di molti significativi interventi.

Fu così che si decise di innalzare la durata del mandato da quattro a cinque anni, ma l'orizzonte temporale dei dieci anni appare ancora insufficiente per conseguire la maggior parte degli obiettivi degli amministratori degli enti locali.

Un ulteriore effetto negativo che la normativa così come articolata comporta sta nel fatto che si sono rilevate numerose gestioni commissariali derivanti da dimissioni anticipate di sindaci, rassegnate per non incappare in cause di ineleggibilità ad altre cariche pubbliche, al fine di assicurarsi un diverso futuro politico, vista l'impossibilità di essere rieletti alla guida degli enti locali.

Oggi, trascorsi circa dieci anni da questa epocale riforma, verificata l'assenza di qualsiasi pericolo di deriva plebiscitaria, si avverte piuttosto la necessità opposta, ovvero di consentire a quell'esercito di valenti amministratori locali, che hanno dato prova di enormi capacità nel risanare le amministrazioni locali, di avere a loro disposizione un periodo di più ampio respiro, che consenta loro di portare a termine quei programmi per la realizzazione dei quali i loro concittadini gli hanno dato e poi rinnovato la fiducia.

Si avverte, come preponderante, l'esigenza di non disperdere le esperienze maturate fino ad oggi da amministratori che continuano a godere dell'appoggio delle coalizioni che li propongono e del consenso profondo e meditato degli elettori, unici arbitri legittimati a giudicare circa la permanenza in carica più

o meno lunga di una determinata persona. Per tutti questi validi motivi, si avverte come fortemente penalizzante il perdurare della limitazione del mandato.

Il presente disegno di legge mira appunto ad abolire qualsiasi limitazione temporale del mandato di sindaci e presidenti di provincia, anche alla luce del fatto che il limite sussiste solo nei confronti di questi e non si riscontra per nessuna delle altre cariche elettive centrali e locali (parlamentari, presidenti di regione, consiglieri regionali, eccetera), con evidente disparità di trattamento tra coloro che, sia pure a diversi livelli, amministrano con gli stessi impegni e responsabilità la cosa pubblica, ma hanno aspettative temporali diverse, indipendentemente dal fatto che abbiano ben operato.

Questa soluzione, che appare ormai condivisa da molti, risulta fortemente voluta da tutte le associazioni delle autonomie locali, anche perché si è rilevato che il divieto di rieleggibilità crea problemi ancora maggiori nei comuni medio-piccoli, in considerazione della notevole difficoltà nell'identificare una classe politica competente a ricoprire tali incarichi e del più alto rischio di disperdere valide professionalità.

Il presente disegno di legge viene a colmare un vuoto normativo, come si rileva dalla seguente vicenda specifica che è illuminante ricordare.

Il sindaco di Salerano Canavese è stato confermato nel suo terzo mandato, vincendo così una battaglia che durava da due anni contro il Ministero dell'interno. La sentenza della Corte di cassazione promette di avere conseguenze molto più ampie per le centinaia di ricandidature alle amministrative nei 1148 comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, soglia stabilita dal legislatore sopra la quale si vota con il doppio turno elettorale. I piccoli comuni, come vengono estensivamente intesi nelle normative di legge, sono i centri fino a 5.000 abitanti e costituiscono più del 70 per cento degli 8.100 comuni italiani.

La sentenza della Cassazione scrive la parola fine a una contesa giudiziaria ma apre, di fatto, anche un vuoto legislativo che dovrà colmare il Parlamento. Ci aveva provato il precedente governo, inserendo un emendamento al decreto-legge sulla pubblica amministrazione. Terzo mandato per tutti i sindaci, a condizione che il secondo sia interrotto prima di due anni e sei mesi e non per volontà del sindaco; quarto mandato per i sindaci dei comuni fino a 5.000 abitanti, a condizione che il terzo mandato risulti interrotto per cause diverse dalla volontà del sindaco. L'emendamento avrebbe dovuto mettere la parola fine a un braccio di ferro che aveva visto impegnati su fronti opposti il Parlamento e le associazioni di rappresentanza dei comuni (Associazione nazionale dei comuni italiani - ANCI e Associazione nazionale dei piccoli comuni d'Italia - ANPCI). Ma è stato, in quell'occasione, giudicato inammissibile dal presidente della Camera.

La vicenda che ha portato alla sentenza della Cassazione prende avvio con il turno amministrativo di maggio 2004. Il suddetto sindaco è al suo secondo mandato e decide di ripresentarsi. Viene riconfermato con una maggioranza plebiscitaria. Si insedia e forma una giunta. Il Ministero dell'interno, però, sulla base di un'iniziativa del prefetto di Torino, decide di contestare questa rielezione, perché in violazione della norma che fissa il tetto di due mandati, per tutti i sindaci. In autunno arriva un decreto del Presidente della Repubblica che decide lo scioglimento del Consiglio comunale «per persistente violazione di legge».

Il sindaco si rivolge al tribunale ordinario che gli dà ragione. Il Viminale ricorre alla Corte d'appello, ma il ricorso viene respinto. La motivazione era identica a quella del tribunale ordinario, che aveva respinto il ricorso: ricorrente, in entrambi i casi, doveva essere il prefetto di Torino e non il Ministero dell'interno. Sull'intera vicenda arriva un pronunciamento del TAR del Piemonte, ancora favorevole alle tesi del sindaco. Questi

contesta, fra l'altro, il citato articolo 51 del testo unico, che prevede l'ineleggibilità, ma non l'incandidabilità per i candidati sindaci al terzo mandato.

Il Viminale ha nel frattempo attivato una seconda procedura che porta al commissariamento di Salerano Canavese, commissariamento impugnato dal sindaco e dalla giunta e, di fatto, revocato da una sentenza del tribunale ordinario e del TAR. A questo punto arriva il ricorso del Ministero dell'interno in

Cassazione, con la suddetta conclusione favorevole al sindaco del comune del canavese.

Alla luce di quanto descritto, al fine di eliminare la materia del contendere appare quanto mai opportuno provvedere a colmare questo vuoto legislativo, prevedendo l'abrogazione della norma del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 che stabilisce il divieto per i sindaci di ricandidarsi per più di due mandati consecutivi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a)* i commi 2 e 3 sono abrogati;
- b)* nella rubrica, le parole: «Limitazione dei mandati» sono soppresse.

