

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 132

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PEDRINI e FILIPPELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 GIUGNO 2001

—————

Modifiche all’articolo 51 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di rieleggibilità del sindaco e del presidente della provincia

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'elezione dei sindaci e dei presidenti della provincia direttamente da parte dei cittadini, in forza della legge 25 marzo 1993, n. 81, si è dimostrata un'innovazione estremamente positiva. Le norme hanno indotto personalità di grande spessore professionale e di elevata riconoscibilità sociale ad occuparsi delle amministrazioni locali. Nei comuni e nelle province sono stati eletti uomini e donne con capacità nuova di alta amministrazione e si è rotto il criterio della scelta degli amministratori per stretta appartenenza partitica.

Insieme all'elezione diretta, la citata legge di riforma aveva previsto che la durata dei mandati fosse fissata in quattro anni e che i sindaci e i presidenti della provincia non fossero immediatamente rieleggibili alla scadenza del secondo mandato. In sostanza si fissava nella durata massima di otto anni la consecutività del mandato di sindaco o di presidente della provincia, facendo salva la possibilità di un nuovo periodo di due mandati consecutivi di otto anni dopo una pausa di quattro anni. Tale norma - mutuata di tutta evidenza dall'ingegneria elettorale degli USA, in quanto nessuna legislazione di paesi dell'Europa prevede per i sindaci e per gli altri amministratori di enti locali limitazioni di mandato, anche quando essi siano eletti direttamente dai cittadini - intendeva evitare che, in assenza di un limite all'eleggibilità, venissero a costituirsi nelle amministrazioni locali vere e proprie posizioni di potere personale, con sindaci e amministratori inamovibili. Questo esito appariva, oltretutto, particolarmente in contraddizione con l'impostazione di fondo del sistema elettorale, non solo degli enti locali, tesa a fondare una «democrazia dell'alternanza».

Nell'approssimarsi della scadenza del secondo mandato dei sindaci e dei presidenti della provincia eletti direttamente dai citta-

dini, si è fatto strada un certo ripensamento. L'ampiezza temporale del mandato degli amministratori degli Enti locali è apparsa insufficiente, tanto più se si tiene conto dei tempi che normalmente vengono richiesti per la realizzazione delle opere pubbliche. Si da così il caso per il quale gli amministratori che hanno programmato interventi secondo il programma presentato e votato dai cittadini non possano poi presiedere alla loro realizzazione con l'inevitabile conseguenza di soluzioni di continuità nelle azioni amministrative più significative. Inoltre, l'esiguità della durata temporale dei mandati successivi rischia di disperdere l'esperienza accumulata dalle tante personalità, oramai di provata capacità, indotte all'impegno amministrativo.

Per ovviare a tali incongruenze, nella passata legislatura il Parlamento ha innovato le disposizioni sulla durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli di cui all'articolo 2 del Capo I della citata legge 25 marzo 1993, n. 81, in seguito recepite dall'articolo 51 del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Con l'articolo 7 della legge 30 aprile 1999, n. 120, (poi abrogato dall'articolo 274 del citato decreto legislativo n. 267 del 2000 che ne ha recepito la norma) si è stabilito in cinque anni la durata del mandato; con l'articolo 2 della citata legge 30 aprile 1999, n. 120 (poi abrogato dall'articolo 274 del citato decreto legislativo n. 267 del 2000 che ne ha recepito la norma) si è, inoltre, «consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore ai due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie».

L'estensione temporale del mandato, pur apprezzabile perché finalizzata a dare maggiore continuità all'azione amministrativa, non appare tuttavia sufficientemente esauritiva del problema evidenziato. Si è infatti

proposto di consentire un terzo mandato ai sindaci e ai presidenti delle province, ma senza che sia intervenuta un'esplicita pronuncia del Parlamento. Purtroppo si è svolto già, nella primavera del 2001, un primo turno di elezioni amministrative che ha visto la forzosa «collocazione a riposo» di tanti sindaci e presidenti di provincia che hanno acquisito sul campo meriti relevantissimi. Ma un'altra tornata elettorale amministrativa è prevista per l'autunno e si può, quindi, intervenire per evitare che altri valenti amministratori siano costretti a rientrare nei ranghi, prospettando, al contempo, ai nuovi amministratori che sono stati eletti in primavera e che saranno eletti in autunno un più congruo periodo di tempo per la programmazione della loro azione amministrativa.

Con il primo periodo della novella di cui all'articolo 1 del presente disegno di legge si propone pertanto di fissare al completamento di tre mandati consecutivi l'applicazione della provvisoria ineleggibilità (per 5 anni) dei sindaci e dei presidenti delle province. Il quindicennio che così viene a stabilirsi come limite massimo della consecutività dei mandati non deve apparire come un periodo eccessivamente lungo, non soltanto per le considerazioni prima esposte, ma anche e soprattutto perché, comunque, arbitri delle rielezioni restano i cittadini, che - come si è dimostrato - sanno valutare e scegliere per il bene della comunità. Si tenga conto, oltretutto, che nessuna limitazione dei mandati è prevista per i consiglieri comunali.

Ma l'esperienza dei primi otto anni di applicazione dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province ha fatto emergere un'altra problematica, da un certo punto di vista ancora più delicata di quella sulla quale ci si è soffermati e per risolvere la quale si è ritenuto di proporre l'innovazione di cui sopra. Nei piccoli e medi comuni, la limitazione dei mandati amministrativi dei sindaci, molto spesso, rischia di risolversi

in una dequalificazione dell'attività amministrativa. Nelle piccole comunità, infatti, non sono molte le persone che possiedono la necessaria qualificazione per svolgere il delicato mandato di sindaco e che intendono impegnarsi al servizio della comunità. Questo numero si riduce, quando uno dei competitori, ricco oltretutto dell'esperienza maturata nei mandati precedenti, è costretto dalle norme al ritiro dalla competizione elettorale. Un problema che diventa drammatico nei comuni piccolissimi, dove davvero pochissimi tra i residenti sono in grado e vogliono assumersi l'onere di assolvere ai compiti di sindaco.

Con il secondo periodo della novella di cui all'articolo 1 del presente disegno di legge si propone, pertanto, la non applicabilità della limitazione dei mandati di sindaco nei comuni fino a 20.000 abitanti. La legislazione vigente già distingue i comuni fino a 15.000 abitanti dagli altri comuni, prevedendo che i loro consigli comunali vengano eletti con il sistema maggioritario (in luogo di quello proporzionale vigente in quelli più grandi) e che i loro sindaci siano eletti a maggioranza in un solo turno elettorale, dovendosi ricorrere al ballottaggio soltanto in caso di parità di voti. L'assenza di limite di mandato viene ad applicarsi, pertanto, a tutti questi comuni. Inoltre, tale assenza di limite viene ad applicarsi anche alla prima fascia di comuni, dove il consiglio comunale viene eletto con il sistema proporzionale e il sindaco dopo il ballottaggio nel caso in cui nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei consensi nella prima votazione. Si tratta dei comuni compresi tra i 15.000 e i 20.000 abitanti. Anche per essi, infatti, l'esperienza maturata ha posto in evidenza i problemi connessi ad un ricambio forzoso degli amministratori comunali.

Si propone pertanto la sollecita approvazione del presente disegno di legge che consta di un articolo unico.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il comma 2 dell'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«2. Chi ha ricoperto per tre mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del terzo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche. Tale divieto non vige per i sindaci dei comuni fino a 20.000 abitanti, che sono sempre rieleggibili».