

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**XIV LEGISLATURA**

---

**567<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

GIOVEDÌ 18 MARZO 2004

**(Antimeridiana)**

---

Presidenza del vice presidente SALVI,

indi del presidente PERA

e del vice presidente FISICHELLA

## Allegato B

### **Integrazione alla relazione scritta del senatore Falcier sul disegno di legge n. 132 e connessi**

Onorevoli senatori, il testo del provvedimento che viene portato al nostro esame è il frutto della volontà della 1a Commissione di affidare all'Aula ogni decisione circa l'opportunità che ai sindaci dei piccoli comuni, individuati, in tale circostanza, in quelli con popolazione fino a 3.000 abitanti, sia possibile candidarsi per esercitare il mandato di sindaco per la terza volta consecutiva. Ricordo, a tale proposito, che il limite dei due mandati è contenuto nel decreto legislativo n. 267 del 2000 (che riprende quanto già previsto dalla legge n. 81 del 1993, integrata dall'articolo 2 della legge n. 120 del 1999) che all'articolo 51, commi 2 e 3, prevede, rispettivamente, che: "Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche" e che: " E' consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi, e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie".

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 81 del 1993 non vi era, infatti, per i sindaci nessuna limitazione al numero di mandati e si sa che diversi amministratori hanno potuto fare i sindaci, nel proprio comune, per molti anni.

Nell'occasione dell'approvazione della legge n. 81 del 1993 fu da più parti ricordato che porre un limite ai mandati voleva dire favorire il giusto ricambio, garantire meglio la democrazia e soprattutto porre un limite di tempo ai nuovi sindaci che con la nuova legge ottenevano poteri, prestigio, visibilità tali che, in mancanza di limiti nel numero dei mandati, non avrebbero avuto probabilmente competitori elettorali in grado di "impensierirli" o meglio di gareggiare con pari possibilità di affermazione.

Ricordo, infatti, che quella legge ha previsto per il sindaco: l'elezione diretta; la nomina della giunta, unitamente alla presentazione del

programma; la possibilità di nominare e revocare, in qualsiasi momento gli

assessori, interni ed esterni; il potere di nominare i rappresentanti del comune negli organismi sovracomunali o negli enti "partecipati"; la previsione che in caso di sfiducia o di dimissioni vi è lo scioglimento del consiglio comunale; la nomina dei dirigenti, dei responsabili degli uffici, nonché l'assegnazione delle collaborazioni esterne.

Tale scelta, basata certamente sull'esigenza di dare stabilità, governabilità e capacità di tempestive decisioni al sindaco, su temi e materie importanti e delicate, ha portato, però, anche ad una diminuzione della democrazia interna e della partecipazione alle vicende ed alle scelte del comune, riducendo drasticamente le competenze delle giunte e dei consigli comunali e riducendo spesso il consiglio ad organo di consulenza. A quei provvedimenti ne sono seguiti altri e tutti nello stesso senso: - eliminando il controllo di legittimità da parte del segretario comunale, comunque scelto con ampia discrezionalità da parte del sindaco, ed abolendo qualsiasi forma di controllo di legittimità da parte della Regione e dello Stato; togliendo molti poteri agli organi collegiali comunali eletti, per una sorta di sfiducia verso gli amministratori, la politica e gli eletti, quasi che l'elettorato non sappia scegliere.

Nell'attuale ordinamento, perciò, il sindaco ha assunto un rilievo tale per cui i suoi atti di governo possono avere di fatto un impatto anche personale nel rapporto con gli elettori, su cui fondare certamente i presupposti per favorire la sua rielezione;

Tale preoccupazione, è evidente, può venir meno quando gli stessi poteri siano distribuiti con carattere di maggiore collegialità, instaurando un collegamento tra ampiezza dei poteri e rinnovabilità del mandato. Contemporaneamente, però, soprattutto nei piccoli comuni, la gente, l'elettorato, il cittadino continuano a guardare al sindaco, all'eletto, come a colui che ha comunque la responsabilità delle scelte anche gestionali, rifiutandosi ancora di prendere atto che molte decisioni sono proprie dei funzionari.

L'ultimo provvedimento sullo stesso argomento è stato una norma contenuta nella modifica del Titolo V della Costituzione, che prevedendo che la Repubblica è formata da Stato, Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane, ha posto tutti questi enti allo stesso livello costituzionale, comportando, forse, la conseguenza, che l'abolizione dei controlli esistenti dello Stato o della Regione abbia comportato la conseguenza di escludere, sotto qualsiasi altro modo o forma, il ripristino di altri controlli.

Mentre lo Stato conserva i controlli della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, della Corte Costituzionale, gli enti locali hanno solo i revisori dei conti molto "domestici" eletti dal consiglio comunale e, da poco tempo, il controllo "collaborativo" sulla gestione finanziaria da parte della Sezione regionale della Corte dei conti.

Di fronte a tale situazione sono state presentate, al Senato ed alla Camera, numerose proposte di legge, intese, da una parte, ad eliminare o ridurre il vincolo di due mandati e, dall'altra, a riesaminare la distribuzione dei poteri fra gli organi comunali.

Per esaminare adeguatamente l'argomento, la 1a Commissione ha svolto numerose riunioni, con alcune audizioni delle associazioni degli enti locali che hanno illustrato la loro posizione, depositando dei documenti scritti, ed ha permesso un'ampio confronto di opinioni nell'obiettivo di individuare una possibile intesa.

Le opinioni erano e probabilmente restano differenziate, ma non era opportuno, di fronte all'avvicinarsi delle elezioni ed alle sollecitazioni provenienti dalle associazioni degli enti locali, non permettere all'Aula di esprimersi in via definitiva.

Ritengo che, da parte del relatore, sia quindi utile porre in evidenza che i comuni ed i sindaci hanno, rispetto al passato, certamente maggiori competenze, maggiori responsabilità, sono spesso in trincea, costituiscono in Italia, ancor prima delle Regioni, l'origine e la tutela della nostra democrazia, sono scuola di vita e di educazione civica, soprattutto nei piccoli comuni, anche per gli stessi amministratori, suppliscono alla fuga di responsabilità da parte di molti enti ed organismi, assumendosi anche responsabilità di altri enti, tutelano l'interesse generale e sono spesso dei volontari costretti ad avere grandi professionalità, pur non diventando mai professionisti della politica; accanto a tutto questo, però, vi è ora un concentrato di poteri, e probabilmente un'eccessiva discrezionalità nelle scelte.

Per questo il legislatore del 1993 ha fissato il limite di due mandati, perché con i nuovi poteri, salvo incapacità manifeste o peggio, i sindaci in carica non hanno praticamente rivali e le regole della democrazia elettorale diventano impraticabili. L'opportunità, perciò, di rimuovere il vincolo dei due mandati non può essere considerata fuori dal contesto di dove e come è nato il vincolo, o meglio, se si modifica il numero dei mandati, va modificato l'ordinamento nel quale quella norma è inserita, onde permettere un po' più di competizione, un po' più di democrazia, un po' più di controllo e se non si vuole lasciare, per il futuro, solo alla magistratura contabile e/o penale il controllo delle attività comunali.

Con il decorso del tempo questo sistema non può durare e come, al livello statale e per gli organi costituzionali, si chiedono equilibri di potere, pesi e contrappesi, elezioni dirette, ma non troppo, organi di controllo e di garanzia, autorevoli e autonomi. Come non accorgersi che nei comuni, nelle province, nelle Regioni si sta procedendo in senso contrario? Come non accorgersi che i consigli comunali e provinciali, nonostante le grandi affermazioni ed i principi spesso contenuti negli statuti, non hanno alcun potere, alcun mezzo, per capire, conoscere,

controllare, svolgere cioè il proprio mandato?

Il problema principale, quindi, non è solo il numero dei mandati, ma i poteri attribuiti al sindaco, che lo rendono praticamente privo di qualsiasi reale alternativa.

Che l'argomento sia importante e delicato lo dimostra il fatto che, da molto tempo, il tema è esaminato, soprattutto in prossimità delle elezioni e, finora, però, sempre accantonato ed anche complesso, se non altro, per le centinaia di emendamenti che sono stati presentati in Commissione sulle proposte via via illustrate dal relatore.

La questione è stata ora ripresentata dall'ANCI e soprattutto dalla rappresentanza dei piccoli comuni che l'ha segnalata ed illustrata al Capo dello Stato, ponendo in evidenza il fatto che è difficilmente motivabile una norma che impedisca ai cittadini di scegliersi o meglio di tenersi, in piena libertà, il sindaco, soprattutto se apprezzato e capace.

E' stato pure sottolineato che nei piccoli comuni spesso è difficile trovare alternative ai sindaci in carica, che hanno maturato esperienza, professionalità e godono rispetto: tutte qualità e opportunità che verrebbero vanificate per l'esistenza del vincolo dei due mandati.

Su questo punto la lunga gestazione dell'argomento in 1a Commissione ha permesso di esaminare il problema sotto molti aspetti, pur non pervenendo ad ipotesi largamente condivise.

Il tentativo, permettetemi, non facile del relatore, quindi, sulla base della

discussione avviata e mettendo insieme i vari disegni di legge in un testo unificato, testi non tutti relativi al numero di mandati ma anche alla proposta di trasferire dei poteri dal sindaco ad altri organi comunali (vedasi in proposito il disegno di legge dei senatori Rizzi e Manfredi) è stato, con successive proposte, di tentare di alleggerire il vincolo del numero dei mandati, con alcune modifiche all'ordinamento, anche per giustificare che: per quei comuni per i quali sarebbe previsto il terzo mandato sia

pure prevista una normativa che giustifica, motiva, che solo per quei comuni e nessun altro si deroga al vincolo dei due mandati e così, forse, tentando di anticipare dubbi, rilievi di costituzionalità di fronte ad un sistema che altrimenti prevederebbe un diverso trattamento verso enti che avrebbero le stesse competenze e lo stesso ordinamento; riducendo i poteri ai sindaci - sotto i 3.000 abitanti - con il trasferimento di competenze soprattutto verso il consiglio comunale, si renderebbe probabilmente più competitiva, in futuro, la gara elettorale.

Tutto questo relativamente ai piccoli comuni, dove meno forte è lo scontro politico, più necessaria la ricerca di persone probe, capaci, disponibili.

La proposta iniziale, di prevedere il terzo mandato ai sindaci per i comuni sotto i mille abitanti, è stata successivamente modificata per tentare di rappresentare compiutamente una volontà che ritengo di aver colto ed ecco la proposta di prevedere il terzo mandato fino ai 3.000 abitanti, che

sono ancora piccoli comuni, anche se numerosi. Infatti: 4.642 sono i comuni sotto i 3.000 abitanti, di cui: 2.831 i comuni che vanno a votare quest'anno e 1.692 quelli con un sindaco che ha già svolto due mandati.

L'opportunità di apportare all'ordinamento significative e contestuali modifiche, anche se non complete, è relativa, quindi, ad alcune esigenze politiche, finanziarie e di spesa e di controllo, contenute nel testo proposto.

L'esigenza politica consiste principalmente nello spostare dal sindaco al consiglio comunale il potere di nomina e revoca dei rappresentanti comunali in seno ad enti ed aziende, di trasferire il potere di nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, di definizione degli incarichi dirigenziali e di adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, riconoscendo, inoltre, al consiglio comunale la competenza in materia di approvazione anche degli strumenti urbanistici attuativi, nonché l'eventualità che la giunta, comunque nominata dal sindaco, possa essere, con determinate procedure e qualificate maggioranze, sfiduciata. L'esigenza finanziaria è quella relativa alla definizione, a cura dei consigli, delle aliquote dei tributi e tale esigenza potrebbe, eventualmente, essere allargata con ulteriori competenze al consiglio. L'esigenza di controllo si esplica sostanzialmente nel consentire al consiglio di richiamare, per l'illustrazione e la discussione innanzi ad esso, una o più delibere di giunta. Si tratta in questo caso di una novità istituzionale, avente lo scopo non già di alterare la distribuzione delle competenze fra i diversi organi, ma di uno strumento per facilitare la collaborazione fra giunta e consiglio. Per questo, infatti, l'istituto è accompagnato da particolari garanzie. Infine, vi è la previsione di poteri sostitutivi del sindaco nei riguardi dei dirigenti e dipendenti inadempienti.

Se, pertanto, nei piccoli comuni, ove il rapporto civico è fondato su un tessuto di forti relazioni umane, si vuole ottenere l'abolizione del limite dei due mandati, non vi è altro riequilibrio che l'allargamento dei poteri ad organi collegiali, perché all'interno di quelle comunità la sostituzione di un sistema unipersonale con un sistema, almeno in parte, collegiale da un lato impedirebbe l'identificazione assoluta tra la singola persona fisica ed il potere pubblico e dall'altro meglio esprimerebbe l'esigenza della partecipazione popolare. Ma proprio per la salvaguardia di tale equilibrio è necessario fare in modo che il rapporto di stima a carattere personale non si traduca anche all'interno di un rapporto di potere e, quindi, che la modifica del limite dei mandati per il sindaco dei piccoli comuni si accompagni contemporaneamente ad una revisione dei suoi poteri pubblici, senza perdere i vantaggi di una guida autorevole.

La relazione ha tentato di dare conto del lavoro fatto, delle proposte illustrate e motivate. All'Aula ogni ulteriore valutazione e decisione, essendosi riservato il relatore l'unico scopo, in questo caso, di sottolineare il percorso e le motivazioni che hanno portato la 1a Commissione a discutere l'argomento, ad avviare alcune consultazioni, a fare alcune proposte, sulle quali le opinioni sono rimaste diversificate, da far ritenere comunque necessario e opportuno che fosse l'Aula a decidere. In questo senso, presentando l'argomento all'Aula, ho interpretato e svolto il mandato a riferire.

*Sen. Falcier*