



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice NEGRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MAGGIO 2008

Norme in materia di rieleggibilità alle cariche di presidente della giunta regionale, di presidente della giunta provinciale e di sindaco

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 25 marzo 1993, n. 81, che istituì l'elezione diretta del sindaco e del presidente della giunta provinciale, introdusse, con norma ora trasfusa nell'articolo 51 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, limitazioni al numero dei mandati consecutivi.

Come risulta dai lavori preparatori, il limite venne introdotto per favorire il ricambio ai vertici delle amministrazioni locali e per non pietrificare il vincolo personale tra elettore ed eletto.

L'elezione diretta conferisce infatti all'eletto una legittimazione di particolare pregnanza, cui consegue il conferimento alla carica di forti poteri di direzione politica e amministrativa, quali la nomina - e, a determinate condizioni, la revoca - di assessori, rappresentanti dell'ente, dirigenti della struttura.

Inoltre il rapporto fra elettore ed eletto si stabilisce con forza tale da rendere la carica di fatto non contendibile - qualora manchino controlli e contrappesi adeguati - e quindi indurre come evento normale la rielezione. A questa consegue il consolidarsi di tutta la struttura politico-burocratica, che richiede invece verifiche frequenti ed effettive. Per questi motivi, anche l'esperienza di altri Stati, dove si pratica l'elezione diretta dei capi delle amministrazioni, dimostra come vengano associati a questa modalità di elezione limiti alla rieleggibilità.

L'esperienza applicativa ha tuttavia indicato l'esistenza di profili di inadeguatezza, incongruenza e incompletezza, che occorre correggere.

Adeguamento del procedimento

La vigente disciplina dell'elettorato passivo solo in casi eccezionali, in presenza di

gravi reati e per preminenti motivi di tutela delle pubbliche amministrazioni, configura stati di non candidabilità, accertabili prima che l'elezione si svolga.

In via normale la verifica delle eventuali situazioni di ineleggibilità avviene invece dopo il momento dell'elezione. Essa è demandata infatti all'assemblea che viene a costituirsi con l'elezione, e in cui l'eletto siede da pari fra i pari. Solo in caso di ricorso espresso, interviene l'autorità giudiziaria.

Questa costruzione ha razionalità fino a che l'assemblea e i suoi componenti si trovano in posizione di indifferenza, sul piano non politico ma giuridico e personale, rispetto alla decisione da adottare. Non è più così con l'elezione diretta del sindaco. Nel votare una dichiarazione di ineleggibilità del candidato sindaco già proclamato, che *ipso facto* cessa dalla carica, il consigliere vota anche per lo scioglimento della assemblea e la cessazione dalla sua propria carica, che conseguono per legge.

Non può più funzionare e non ha funzionato. È avvenuto infatti che sindaci al secondo mandato non si sono sottomessi al limite di legge, si sono nuovamente ricandidati senza incontrare impedimenti nel procedimento, e, quando eletti, la loro elezione è stata convalidata dal consiglio comunale connivente. Solo l'intervento d'ufficio del prefetto ha portato la questione davanti ai giudici competenti, innescando contenziosi per loro natura annosi.

Si tratta, fino ad oggi, di alcune decine di casi. In conseguenza della situazione che si è creata, varie proposte sono state avanzate per eliminare il limite. Va invece riaffermata la sua perdurante validità nel mantenere aperto e vitale il processo democratico di libera e

non condizionata elezione alle cariche pubbliche di vertice.

Va pure respinta la tentazione della sanatoria. Come ha notato Giuliano Amato, è una abitudine italiana quella di violare prima le leggi, e di cambiarle dopo averle violate. La possibilità e l'attesa di sanatorie e condoni va respinta in ogni caso. Tanto più quando il problema è causato da pubblici ufficiali.

Il rimedio sta nel demandare la competenza specifica, in un momento che preceda l'intervento del consiglio eletto, agli apparati dello Stato che curano e garantiscono la regolarità delle elezioni.

L'adeguamento del procedimento deve tener conto di un aspetto di complessità. È infatti possibile, e ammissibile, che l'uscente non rieleggibile, e tuttavia nuovamente candidatosi a sindaco, non consegua l'elezione a questa carica, ma quale soccombente risulti invece eletto alla carica di consigliere.

Congruità con i modelli istituzionali

I sostenitori dell'abolizione del limite affermano fra l'altro che nei piccoli comuni mancherebbe il personale politico, e non potrebbe essere assicurato un ricambio ogni dieci anni. È difficile aderire a questa tesi. Non si vede comunque come si possa razionalmente individuare in termini di popolazione una soglia al di sotto della quale disapplicare il limite. Una soglia numerica potrebbe essere sempre ridiscussa ed elevata.

È vero peraltro che gli inconvenienti della ripetuta rielezione si manifestano in modo diverso nei piccoli centri, dove chi detiene cariche svolge un volontariato politico, e nei medi e grandi comuni, dove si osserva già un vero ceto politico locale.

Sembra rilevante, sotto questo profilo, la presenza di un livello intermedio di strutturazione dei poteri locali.

Là dove i comuni si sono riuniti in comunità montane o unioni di comuni si può pre-

sumere, da un lato, che i comuni aderenti, già di scarsa dimensione, abbiano ceduto funzioni in misura tale da ridurre la rilevanza della carica di sindaco; dall'altro, che un ceto politico sia più riconoscibile a livello degli organi esecutivi dell'ente intermedio.

Si propone quindi di considerare l'appartenenza del comune ad un ente intermedio come elemento rilevante per consentire al sindaco un terzo mandato; ma evitando, in tal caso, il cumulo di cariche fra comune ed ente.

Estensione alle regioni

L'elezione diretta del presidente della giunta regionale è stata introdotta in un momento successivo rispetto all'applicazione del modello agli enti locali, e per effetto evidente del suo successo. In seguito all'introduzione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, con la quale si è formalizzata l'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta regionale, non è stato tuttavia esplicitamente previsto un limite ai mandati per i Presidenti eletti direttamente.

Questa lacuna non trova ragionevole spiegazione, mentre il rilievo costituzionale e funzionale del governo regionale enfatizza la necessità di un contrappeso adeguato al ruolo e ai poteri della carica.

La citata legge costituzionale n. 1 del 1999 non solo ha riformato la forma di governo regionale nei contenuti - prevedendo un modello *standard* ad elezione diretta e la possibilità di deroga - ma contiene anche la disciplina di una fase transitoria, consistente nell'elezione sostanzialmente diretta del Presidente della Giunta, e procede ad un diverso riparto delle competenze fra le varie fonti normative. Allo statuto spetta quindi la disciplina della forma di governo, mentre la legge elettorale e i casi di ineleggibilità ed incompatibilità sono una materia di competenza concorrente: allo Stato (cui in passato spettava l'intera disciplina della materia) spetta

il compito di varare la normativa di principio, alle regioni quella di dettaglio.

La legge statale di principio (legge 2 luglio 2004, n. 165) è già in vigore, e prevede la non rieleggibilità immediata del Presidente della Giunta dopo il secondo mandato consecutivo (articolo 1, comma 2, lettera *f*).

A questo punto è evidente che i principi di questa nuova materia concorrente intendevano essere comunque vincolanti, agendo anche sulla transitoria. Il cambio di fonte ha reso possibile intervenire anche sulla disciplina transitoria con norma di principio immediatamente vigente anziché con una nuova norma transitoria costituzionale. La ragione è evitare che ritardi di vario genere possano portare al mancato varo delle nuove leggi

elettorali e dei nuovi statuti, col rischio di disattendere la portata generale del principio nazionale.

Si ritiene quindi opportuno specificare che il principio statale è di diretta applicazione per tutte le regioni – anziché solamente per quelle che hanno già adottato sia lo statuto che la legge elettorale (ad oggi solamente Puglia, Calabria, Lazio, Marche e Toscana) – onde evitare che l'inerzia di alcune di esse possa determinare pericolosi squilibri degli assetti di potere in alcune regioni piuttosto che in altre, in particolar modo in mancanza di un termine entro il quale le regioni devono portare a termine la riforma statutaria ed elettorale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La previsione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *f*), della legge 2 luglio 2004, n. 165, costituisce una disposizione di principio che si applica a partire dalle elezioni regionali successive alla data della sua entrata in vigore, anche qualora non siano entrati in vigore i nuovi statuti e le nuove leggi elettorali.

Art. 2.

1. All'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«3-bis. È consentito un terzo mandato consecutivo, nonché, nell'ipotesi di cui al comma 3, un quarto mandato, al sindaco di comune che appartiene ad una comunità montana o isolana o ad una unione di comuni. L'accettazione della candidatura al terzo mandato comporta decadenza dalla carica di presidente o di componente dell'organo esecutivo della comunità o unione, se ricoperta; nel corso dell'eventuale terzo mandato la carica di sindaco è causa di ineleggibilità a presidente o componente dell'organo esecutivo della comunità o unione».

Art. 3.

1. La commissione elettorale circondariale, o l'ufficio elettorale comunque denominato, che procede all'esame e alla convalida delle candidature presentate, verifica se taluno dei

candidati a presidente della giunta regionale, a presidente della giunta provinciale e a sindaco incorra in una condizione che comporti la limitazione dei mandati. In caso positivo, lo comunica al prefetto.

2. Il prefetto, effettuati gli accertamenti del caso, dichiara la non rieleggibilità del candidato alla carica, con decreto che viene pubblicato e comunicato all'ufficio di cui al comma 3.

3. Se l'ufficio elettorale di sezione, o altro ufficio comunque denominato che riassume i risultati della votazione, verifica che il maggior numero di voti per la carica da ricoprire è stato ottenuto da un candidato non rieleggibile, conclude i lavori senza procedere ad alcuna proclamazione e rimette al prefetto copia del verbale.

4. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni dell'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

