



***DOCUMENTO***

***Revisione delle norme sul  
limite di mandati di Sindaci e Presidenti di Provincia.***

*Audizione Commissione Affari Costituzionali  
Senato della Repubblica  
Roma, 30 gennaio 2007*

Anche nella presente legislatura, come in quella passata, si è riaperto il dibattito sulla revisione delle disposizioni dell'art. 51, comma 2 e 3, del TU n. 267 del 2000, come è confermato dai diversi disegni di legge in materia presentati al Senato della Repubblica, S.226, S.1022, S.1053, S.1100).

Sembra esservi una condivisione diffusa sulla necessità e sull'opportunità di rivedere tali disposizioni, ma le soluzioni proposte sono differenti:

- in alcune proposte si propone di estendere il limite da 2 a 3 mandati;
- in altre proposte si propone di abolire il limite per i comuni più piccoli;
- in altre proposte si propone il completo superamento del limiti attraverso l'abrogazione dei commi citati.

L'articolo 51 del vigente T.U. 267 del 2000 disciplina la *“Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli”* e la *“Limitazione dei mandati dei Sindaci e Presidenti di Provincia”*, nel modo seguente:

1. *Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni.*
2. *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.*
3. *È 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.*

Anche alla luce delle sensibili modifiche del titolo V, parte II, della Costituzione, che hanno posto i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato quali elementi parimente costitutivi della Repubblica, l'UPI ritiene opportuno oggi proporre una riflessione complessiva sullo strumento del *limite di mandati*, per sindaci e presidenti di provincia.

Tale disposizione trovava una giustificazione nella riforma del 1993, che introduceva l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, e aveva l'obiettivo di favorire il ricambio delle classi dirigenti locali, di realizzare la democrazia dell'alternanza a livello locale, di consentire di contemperare la maggiore responsabilità dei sindaci e presidenti di provincia con una limitazione della loro possibilità di rielezione.

La previsione di un limite di mandati doveva inoltre costituire una sperimentazione per ripensare il complesso delle regole sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità previste nel nostro ordinamento, al fine di trovare una coerenza tra i sistemi adottati nei diversi livelli istituzionali.

Tuttavia, ciò non è avvenuto. Le norme che disciplinano il sistema di ineleggibilità, incompatibilità e limite dei mandati dei diversi livelli organi elettivi sono rimaste diversificate, tanto che da più parti si solleva l'esigenza di avviare una riflessione sulla loro coerenza e funzionalità.

Una sistemazione più complessiva della normativa in materia di ineleggibilità, incompatibilità ed equilibrio dei rapporti tra gli organi di governo potrebbe essere affrontata in modo coerente attraverso un apposito intervento legislativo o, almeno per quanto riguarda le autonomie locali, nell'ambito della revisione delle disposizioni del T.U. 267 del 2000, che dovrebbe scaturire dalla legge delega sulla cd. "Carta delle autonomie locali", una volta che il Parlamento avrà discusso lo schema di ddl, approvato dal Consiglio dei Ministri del 19 gennaio 2007.

Una riflessione particolare deve essere, invece, svolta sulle disposizioni relative al limite di mandati previsto dall'art. 51 del TU 267/00. Tale limite non è stato introdotto per le altre cariche istituzionali e permane solo per i sindaci e i presidenti di provincia, che sono sul punto discriminati rispetto agli altri organi elettivi.

Dal punto di vista strettamente giuridico, le disposizioni sul limite di mandati limitano il diritto di elettorato, non solo passivo, ma anche attivo, perché privano i cittadini della possibilità di scegliere, per l'amministrazione della propria comunità, il sindaco o il presidente di provincia, che essi ritengono più idoneo. Il contrasto con questo principio, di rango costituzionale, si accentua particolarmente in un sistema di democrazia maggioritaria, quale ormai si è da noi consolidato. Infatti, in un tale sistema, debbono essere i cittadini, attraverso il solo giudizio dell'operato degli amministratori, a decidere in piena libertà, se "mandare a casa", oppure confermare nell'ufficio, gli amministratori alla scadenza del loro mandato.

L'esigenza di trovare validi contrappesi al sistema di elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia trova oggi una risposta, più che nella limitazione per legge del numero dei mandati, nell'ambito dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti: in tale sede, infatti, si possono adottare soluzioni di riequilibrio dei poteri tra Sindaci, Presidenti delle Province, Giunte e Consigli, di rafforzamento delle garanzie dei consigli e delle minoranze consiliari e degli strumenti di trasparenza e di partecipazione popolare (come d'altronde è previsto nell'ordinamento delle autonomie locali, già a partire dalla legge 265 del 2000).

Dal punto di vista strettamente funzionale, il limite di mandati, soprattutto durante il secondo mandato, può rappresentare un serio ostacolo alla realizzazione dei programmi amministrativi, poiché deresponsabilizza i sindaci e i presidenti di provincia e li spinge spesso alla realizzazione di obiettivi di breve respiro o alla ricerca spasmodica di un'altra collocazione istituzionale. In tale contesto, il limite si pone in contrasto con il principio del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Queste considerazioni, che fanno riferimento a precisi principi costituzionali, valgono per ogni tipo di amministrazione e non solo per le amministrazioni più piccole. Appare perciò del tutto inopportuna e presenta anche profili di incostituzionalità una norma che elimini la limitazione di cui sopra soltanto per i piccoli comuni e non per tutti gli enti locali. Come se solo per i primi, e non per gli altri, valessero i principi relativi al diritto di elettorato e al buon andamento dell'amministrazione, i quali viceversa, come ovvio, valgono per tutti i soggetti dell'ordinamento, a pena di violazione del principio di eguaglianza.

Occorre aggiungere, infine, che le osservazioni esposte sul limite di due mandati possono essere ripetute anche nel caso in cui il limite venga esteso a tre mandati.

In un'ottica di armonizzazione legislativa, pertanto, l'Unione delle Province d'Italia ritiene necessario limitare il presente intervento solo alla materia all'abolizione del limite dei mandati per i sindaci e i presidenti di provincia, attraverso una legge che abroghi i commi 2 e 3 ed elimini il riferimento al limite dei mandati nella rubrica dell'art. 51.

Tale intervento legislativo è necessario e urgente, anche in considerazione del considerevole aumento del contenzioso giurisdizionale e delle incertezze applicative sull'applicazione delle disposizioni del vigente art. 51, soprattutto dopo le elezioni amministrative del 2006, nelle quali diversi Sindaci si sono candidati e sono stati riconfermati per il terzo mandato. Le modifiche legislative dovrebbero pertanto entrare in vigore al più presto, al fine di evitare ulteriori incertezze e la possibile moltiplicazione di contenziosi nelle prossime tornate amministrative.