



DOCUMENTO

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

*Audizione Commissione Affari Costituzionali
Camera dei Deputati
Roma, 29 aprile 2004*

L'articolo 51 del T.U. 267 del 2000 disciplina la “*Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consiglieri*” 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.*

Questa norma è stata ripresa dalla legge 81 del 1993, come modificata in un intervento legislativo del 1999 che ha riportato la durata dei mandati (di cui al comma 1) da 4 a 5 anni, lasciando immutate le disposizioni dei commi 2 e 3 sul limite del doppio mandato.

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 sulla tenuta e sulla coerenza delle norme sull'incompatibilità, sull'ineleggibilità e sui limiti di mandato che caratterizzano i diversi livelli istituzionali, sulla base delle indicazioni già contenute nel documento “*Proposte UPI per il Governo ed il Parlamento*” del 28 giugno 2001.

In particolare, l'Unione Province d'Italia ribadisce la perplessità sullo strumento del *limite di mandati*, per sindaci e presidenti di provincia.

Tali disposizioni trovavano una giustificazione nella riforma del 1993 e si inserivano nell'ottica di maggiore responsabilità connessa all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia. Si voleva favorire il ricambio delle classi dirigenti locali e realizzare la democrazia dell'alternanza a livello locale, evitando derive plebiscitarie.

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. Il limite di mandati esiste 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, l'esigenza di trovare dei contrappesi a possibili derive plebiscitarie insite nel 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).

Le disposizioni sul limite di mandati, inoltre, 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. Non può essere chiamata a decidere sul punto, prescindendo da ogni valutazione di merito, un'astratta norma di legge che priva i cittadini del diritto di esprimersi e gli amministratori del dovere di essere giudicati.

Dal punto di vista strettamente funzionale, il limite di mandati, soprattutto durante il secondo mandato, può rappresentare oggi un ostacolo alla realizzazione dei programmi amministrativi e può spingere i sindaci e i presidenti di provincia 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.). Ciò rileva particolarmente nelle piccole comunità, ma invero in tutte, perché in molti casi rende estremamente difficile il reperimento di amministratori disponibili e capaci da collocare al posto di amministratori che, pur rivelatisi estremamente capaci, ciò nondimeno sono costretti ad andarsene. Queste considerazioni, che fanno riferimento anche a precisi principi costituzionali, valgono per ogni tipo di amministrazione. 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. 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.

La necessità di rivedere le disposizioni dell'art. 51, comma 2 e 3, del TU n. 267 del 2000 è confermata dai diversi disegni di legge in materia, intervenuti nel corso dell'ultima legislatura. Sembra esservi una condivisione diffusa sulla necessità e sull'opportunità di rivedere tali disposizioni, mentre sono differenti le soluzioni proposte:

- 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 dei limiti attraverso l'abrogazione dei commi citati.

In un'ottica di armonizzazione legislativa, l'Unione delle Province d'Italia ritiene preferibile adottare una soluzione coerente che preveda l'abolizione del limite di mandati, attraverso una legge che abroghi i commi 2 e 3 ed elimini il riferimento al limite dei mandati nella rubrica dell'art. 51, come previsto in diversi disegni di legge presentati al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, anche nella prospettiva della revisione della legge elettorale di principi, da adottarsi ai sensi dell'art. 117, 2° comma lett. p) della Costituzione, che potrebbe lasciare sul punto, almeno in certi limiti, un'autonomia decisionale agli enti locali.