

TERZO MANDATO SOLO PER I SINDACI DEI COMUNI RITENUTI “PULVISCOLO”

di Fabio, Martino BATTISTA, Segretario Generale di Provincia

di Pasquale ERAMO, dottore in Giurisprudenza.

Il presente contributo esamina il divieto del terzo mandato di candidati a sindaco e presidenti di Provincia. Attraverso la ricostruzione diacronica dell'istituto si perviene all'esame dell'ultima riforma legislativa sul tema: un tentativo incompiuto di rimozione del vincolo.

The paper examines the prohibition of the third term of candidates for mayor and presidents of the Province.

Through the diachronic reconstruction of the institute the latest legislative reform on the subject is examined: an unfinished attempt to remove the constraint.

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il terzo mandato solo per i sindaci dei “piccoli” comuni; 3. Dall'ineleggibilità all'incandidabilità; 4. Profili di legittimità costituzionale.

1 Introduzione

Il limite del terzo mandato è, più in generale, l'imposizione di un limite ai mandati; è un tema molto sentito da sindaci e presidenti di provincia poiché, differentemente da altre cariche politiche, anche statali, tale limite non è posto. Introdotto con l'art. 2 della L. 25 marzo 1993, n. 81, recante la disciplina in tema di “Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale”, la soglia del secondo mandato trova ragione¹, da una parte, nell'esigenze di ricambio della dirigenza, dall'altro, quale contrappeso ai maggiori poteri riconosciuti ai sindaci e ai presidenti di provincia rispetto al precedente regime normato dal D.p.r. 16 maggio 1960, n. 570, meglio noto come Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali. La vicinanza di tale tematica alle forze politiche è dimostrata dal fatto che, nel corso delle varie legislature, la questione è stata diverse volte dibattuta in seno agli organi legislativi. Nella vigenza della XIII legislatura furono avanzate ben sei

proposte di legge² finalizzate alla rimozione di tale limite, le quali, dopo una discussione in Assemblea sulle linee generali, si arrestarono. Durante la XIV legislatura, la disciplina di cui all'allora Testo unico è confluita nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali nel cui art. 51, rubricato “Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati” venne introdotta al co. 3 la possibilità di svolgere un terzo mandato consecutivo qualora uno dei due mandati precedenti avesse avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. Anche nel corso della XIV legislatura fu avanzata una proposta di legge³ che mirava a consentire un terzo mandato consecutivo per i soli sindaci di comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, proposta mai approvata dalla Camera dei deputati prima della fine della legislatura. All'indomani della XV legislatura furono nuovamente avanzati ulteriori disegni di legge⁴ aventi il medesimo fine: l'abolizione del limite dei mandati ma, ancora una volta, essi non ebbero alcuna sorte. Solo

¹ I Commissione permanente – Affari Costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni, Relazione ai D.D.L. n. 72 - 641 del 1992 più altri, www.camera.it, pag. 13 ss.

² A.C. 5904 – 6875 – 7371 – 7374 – 7514 - 7574, www.camera.it.

³ A.C. 4870, www.camera.it.

⁴ S. 226, S. 1022, s. 1053, S.1100, S. 1162 e S. 1189, www.senato.it.

con l'art. 1, co. 138 della L. 7 aprile 2014, n. 56 venne introdotta una disciplina differenziata per l'elezione dei sindaci nei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. La non applicazione dei commi 2 e 3 dell'art. 51 T.U.E.L. conferiva ai predetti la possibilità di svolgere un ulteriore mandato e comunque non oltre il limite massimo di tre mandati consecutivi. Dal combinato disposto dell'art. 51 T.U.E.L. e dell'art. 1, co. 138, della L. 56/2014 si desume la disciplina finale, la quale conferisce ai soli sindaci di comuni fino a 3.000 abitanti la possibilità di ricoprire un terzo mandato consecutivo; viceversa, per i comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, il co. 2 dell'art. 51 pone il limite di due mandati consecutivi, qualificando tale divieto come causa di ineleggibilità. In quest'ultimo caso e nella sola ipotesi in cui uno dei due mandati abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, è consentito un terzo mandato consecutivo.

2. Il terzo mandato solo per i sindaci dei "piccoli" comuni

Il 9 novembre 2018 veniva presentata alla Camera dei Deputati una proposta di legge⁵, d'iniziativa del deputato Pella ed altri, avente ad oggetto "Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di status e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale" a cui, in fase di esame, sono state abbinare, per contenuto, le proposte di legge C. 2071⁶ – deputato Silvestroni ed altri e C. 2240⁷ – deputato Ciaburro ed altri. Una serie di emendamenti hanno ridotto l'originario testo a tre articoli, a fronte dei 36 iniziali, epurandolo dalle disposizioni finalizzate a semplificare l'attività amministrativa e finanziaria degli enti. Inoltre, nella versione originaria il disegno di legge prevedeva la possibilità di un terzo mandato per i sindaci dei comuni con popolazione da 5.001 a 15.000 abitanti e nessun limite per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti. Il testo licenziato dalla Came-

ra, approvato definitivamente dal Senato il 5 aprile 2022,⁸ mediante l'aggiunta di un ulteriore periodo al comma 2 dell'art. 51 T.U.E.L. eleva a tre il numero dei mandati consecutivi permessi ai sindaci dei soli comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, lasciando inalterato il limite per gli altri. In via consequenziale, l'art. 1, co. 138, è abrogato con previsione espressa dall'art. 3, co. 2, della L. 12 aprile 2022, n. 35. Inoltre, si è reso necessario un adeguamento normativo⁹ mediante il quale si è specificato che il regime derogatorio di cui al co. 3 dell'art. 51 T.U.E.L. continua a trovare applicazione soltanto per i presidenti di provincia e sindaci di "grandi" comuni.

3. Dall'ineleggibilità all'incandidabilità

Con tale riforma il legislatore ha colto l'occasione per eliminare un dubbio interpretativo concernente l'individuazione del soggetto legittimato a rilevare la causa di ineleggibilità di cui al co. 2 dell'art. 51 T.U.E.L., posta come limite ai due mandati per sindaci di "grandi" comuni e ai tre mandati per i sindaci di "piccoli" comuni. Il dubbio interpretativo traeva origine dalla portata normativa dell'art. 41 T.U.E.L. per il quale "nella prima seduta il consiglio comunale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, ancorché non sia stato prodotto alcun reclamo, deve esaminare la condizione degli eletti a norma del Capo II Titolo III e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista una delle cause ivi previste". Poiché la causa di ineleggibilità di cui al co. 2 dell'art. 51 T.U.E.L. è posta nel Capo I Titolo III, quindi al di fuori del capo secondo del titolo terzo, un'interpretazione prettamente letterale della norma portava a ritenere incompetente il consiglio comunale ad eseguire ogni valutazione sul divieto di cui sopra. La riforma, nel riqualificare il limite dei mandati a causa di incandidabilità, e non più quale causa di ineleggibilità, ha eliminato in radice questioni dubbie sul soggetto legittimato a rilevarla, ora di competenza della commissione elettorale. La diversa qualificazione del divieto comporta con sé un'ulteriore valutazione su cui la giurisprudenza ammini-

⁵ Proposta di legge A.C. 1356, www.camera.it.

⁶ Testo visualizzabile in www.camera.it.

⁷ Testo visualizzabile in www.camera.it.

⁸ A.S. 2462, www.senato.it.

⁹ Cfr. A.S. 2462 art.1 lett. b), cit., www.senato.it.

strativa ha già avuto modo di pronunciarsi, il cui ragionamento si ritiene condivisibile anche per questa nuova causa di incandidabilità. Il Consiglio di Stato¹⁰, nel pronunciarsi in ordine alle conseguenze derivanti dalla partecipazione al voto di un candidato sindaco in condizioni di ineleggibilità sulle successive operazioni di voto, ha contemporaneamente individuato la diversa soluzione applicabile nel caso in cui il candidato sindaco versi in uno *status* di incandidabilità. La motivazione ripercorre la differenza¹¹ tra ineleggibilità e incandidabilità. L'ineleggibilità opera come temporanea sospensione del diritto di elettorato passivo divergendo dall'incandidabilità che, al contrario, vieta di candidarsi alle elezioni. In quest'ultima ipotesi, si accompagna una previsione di nullità dell'elezione e una disciplina specifica sui poteri di controllo dell'ufficio elettorale in sede di presentazione della lista. In altri termini, l'illegittima ammissione della lista di un sindaco incandidabile si traduce in un'invalidità dell'intera operazione di voto, disciplina che non opera per le cause di ineleggibilità poiché è precluso ogni effettivo potere a carico della commissione elettorale che dovrà attenersi alla verifica dei requisiti di cui agli artt. 30 e 33 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570. Pertanto, per quanto sopra, le ipotesi di ineleggibilità non ostano all'ammissione della lista, "neanche quando essa colpisce il candidato sindaco [...] sicché l'ammissione della lista non integra una causa di invalidità, che possa addirittura trasmettersi alle operazioni successive".¹² L'ineleggibilità ordinaria ha quale conseguenza la decadenza¹³ dell'ineleggibile e,

qualora essa riguardi il sindaco eletto, ciò determinerà l'indizione di nuove elezioni. Al contrario, se il sindaco non viene eletto non si avranno nuove elezioni, ma si verificherà soltanto la decadenza del candidato sindaco ineleggibile dalla carica di consigliere comunale. In alternativa, dovrebbe affermarsi che la mera partecipazione di un candidato sindaco ineleggibile, pur se volontariamente preordinata a invalidare le consultazioni, avrebbe per effetto la ripetizione del voto all'infinito.

Nonostante la previsione del limite dei mandati, non sono stati pochi i casi in cui, nel corso delle consultazioni amministrative¹⁴, si è avuta l'elezione di sindaci che avevano già ricoperto il numero massimo di mandati consecutivi. Ciò è da addebitarsi al fatto che sembrava non esistere una sanzione per la violazione del divieto di cui al co. 2 dell'art. 51 T.U.E.L. configurandosi, pertanto, quale norma imperfetta. Sul punto esistevano contrasti anche in seno alla giurisprudenza. Da un lato, la giurisprudenza di merito¹⁵ riconosceva la procedura di cui all'art. 70 T.U.E.L., cd. Azione popolare, quale unico rimedio esperibile avverso la violazione del limite dei mandati, negando ogni potere agli organi comunali; dall'altro, la Cassazione,¹⁶ privilegiando un'interpretazione sistematica, riteneva che anche la causa di ineleggibilità di cui all'art. 51 T.U.E.L. dovesse essere esaminata dal consiglio comunale. Di tale antinomia ne ha dato atto anche il Ministero dell'Interno¹⁷ che, con propria circolare¹⁸, esortava i prefetti a procedere, innanzi a tale evenienza, attra-

di ineleggibilità consiste [...] nella configurazione di una causa di decadenza, www.giustiziaamministrativa.it.

¹⁴ Nelle consultazioni amministrative del 2006 in ben 20 Comuni furono rieletti sindaci in violazione dell'art. 51 T.U.E.L. co. 2, in Servizio studi, Ordine degli Enti Locali, Il terzo mandato dei sindaci, web.camera.it, p. 8 ss.

¹⁵ Tar Piemonte, sent. n. 3278/2005, www.giustiziaamministrativa.it.

¹⁶ Cass., sent. n. 11895/2006, www.leggiditalia.it; Così anche Tar Toscana, sent. 316/2005, www.giustiziaamministrativa.it.

¹⁷ Camera dei deputati, seduta del 9 ottobre 2006, Interrogazione a risposta scritta Amici n. 4-00314, www.camera.it.

¹⁸ Circolare n. 3/2007-UCO del 19 febbraio 2007, www.astrid-online.it.

¹⁰ Cons. Stato, sent. n. 3338/2000, www.giustiziaamministrativa.it.

¹¹ Corte Cost., sent. 217/2006, le ipotesi di ineleggibilità mirano a prevenire che il candidato, in virtù delle cariche ricoperte e delle funzioni svolte, ponga in essere pressioni sugli elettori mediante una "*captatio benevolentiae*" o inducendo un "*metus publicae potestatis*" idonei ad alterare la *par conditio* tra i candidati". L'incompatibilità è volta, invece, ad evitare i conflitti di interessi tra le condizioni del soggetto e la carica che ricoprirà, www.cortecostituzionale.it.

¹² Cons. Stato, sent. n. 3338/2000, cit., www.giustiziaamministrativa.it.

¹³ Tar Lazio, sent. n. 6608/2005, "il rimedio apprestato dall'ordinamento, nell'ipotesi di elezione di un candidato che non abbia tempestivamente rimosso la causa

verso la nomina di un commissario per il compimento degli atti omessi da parte degli organi ordinari e per la temporanea amministrazione dell'ente fino alle successive elezioni ai sensi del co. 4 dell'art. 19 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383. "La percorribilità di tale rimedio trova supporto nella considerazione che l'ineleggibilità originaria riveste natura dichiarativa, sussistendo sin dall'origine del suo verificarsi e producendo perciò effetti *ex tunc*. [...] Dalla accertata assenza del presupposto legittimante la carica di sindaco deriva, in linea di stretta consequenzialità, l'illegittimità della composizione del consiglio, in virtù del vigente sistema elettorale di attribuzione dei seggi".¹⁹ Procedura ritenuta conforme dal Consiglio di Stato²⁰ che, non dissentendo dalle precedenti posizioni giurisprudenziali²¹, riconosce la norma di cui all'art. 51 T.U.E.L. priva di sanzione specifica che trova nel co. 4 dell'art. 19 del R.D. n. 383/1934, non abrogato dall'art. 273 del T.U.E.L., idonea disposizione di chiusura applicabile una volta divenuta esecutiva la sentenza del Giudice che abbia accertato la violazione del divieto.

4. Profili di legittimità costituzionale

L'art. 51 Cost. riconosce a tutti i cittadini il diritto di elettorato passivo, quale diritto fondamentale che può essere limitato con legge, senza porre discriminazioni, al solo fine di tutelare altri diritti costituzionali fondamentali.²² Tuttavia, la disciplina di cui all'art. 51, co. 2, T.U.E.L. sembrava porre profili di dubbia legittimità costituzionale e, in particolare, è stata oggetto di censura in riferimento agli articoli 1, 2, 48, 51, 97 e 118 Cost. Tali quesiti sono stati dichiarati manifestamente infondati dal Tar²³ e più precisamente perché la disciplina sul divieto dei mandati non interferisce né con il principio di cui all'art. 1 co. 2 Cost., secondo cui la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, né con le disposizioni di cui agli artt. 2, 48 e 51 Cost.

¹⁹ Circolare n. 3/2007, cit. www.astrid-online.it.

²⁰ Cons. Stato, sent. n. 5309/2007, www.giustizia-amministrativa.it.

²¹ Cass., sent. n. 11895/2006, cit., www.leggiditalia.it.

²² Corte Cost., sent. n. 235/1988, www.giurcost.org.

²³ Tar Piemonte, sent. n. 296/2005, www.giustizia-amministrativa.it.

Infatti, le prime due disposizioni non fanno riferimento al diritto di elettorato passivo e, in riferimento alla terza, una limitazione di tale diritto è di per sé legittima. Tanto meno rilevano i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione ex art. 97 Cost. e il principio di autonomia amministrativa dei Comuni di cui all'art. 118 Cost. perché entrambi afferiscono alla sfera delle funzioni amministrative degli enti locali e non già a quella del diritto di elettorato passivo. Anche la Cassazione²⁴ ha dichiarato manifestamente infondate analoghe questioni sul limite dei mandati dei sindaci.

Inoltre, una recente pronuncia della Consulta²⁵, sebbene emessa in riferimento al divieto del terzo mandato dei consiglieri dell'ordine forense, giustifica tale limite con la necessaria esigenza di avere un fisiologico ricambio all'interno dell'organo, *ratio* che, in via parallela, giustificò l'introduzione del limite dei mandati nella legge elettorale 81/1993.²⁶ Al tempo stesso, il Giudice delle leggi ha attribuito al limite dei mandati il pregio di spezzare quei legami che si sono consolidati negli anni tra gli eletti e una parte degli elettori: rapporto che osta, o quanto meno rende più difficoltosi, la realizzazione delle condizioni di eguaglianza e pari opportunità che l'art. 51 Cost. stabilisce per l'accesso alle cariche elettive.

²⁴ Cass., sent. n. 11895/2006, www.leggiditalia.it.

²⁵ Corte Cost., sent. n. 173/2019, www.cortecostituzionale.it.

²⁶ Cfr. *supra* §1.