

## Qualità delle regole e terzo mandato consecutivo dei sindaci

di Stefano Villamena

SOMMARIO: 1. Prologo. 2. I limiti di testo e di contesto del divieto di terzo mandato sindacale. 3. Spunti critici conclusivi a partire da un caso recente.

### 1. *Prologo.*

La regola secondo la quale è fatto divieto al sindaco di essere eletto al terzo mandato consecutivo è al centro di un vivace dibattito politico e giuridico alimentato soprattutto in coincidenza con le scadenze elettorali<sup>1</sup>. Il principale punto di emersione del *fermento* su questa tematica<sup>2</sup> è rappresentato dai molteplici

---

<sup>1</sup> Numerose proposte a favore della abolizione del divieto del terzo mandato consecutivo per la carica di sindaco sono state presentate nel corso della XIV legislatura. L'attenzione è stata incentrata soprattutto, anche se non esclusivamente, sui comuni con meno di tremila abitanti, perché si riteneva che nelle piccole realtà fosse più difficile trovare persone in grado di sostituire adeguatamente i sindaci uscenti (sul punto si veda, *Commento all'art. 51*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, pp. 350 ss. (spec. 352). Ma si veda utilmente anche *Commento all'art. 51*, in L. VANDELLI, T. TESSARO, S. VASSALLO, *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, Bologna, 2002, pp. 627 ss.). Sull'opportunità di modificare l'art. 51 TUEL in senso espansivo per i sindaci, si veda il contrario (e autorevole) avviso di S. CASSESE, *Troppo tre mandati per i sindaci*, in *Il Sole 24 ore*, 5 gennaio 2001, p. 1). Non è mancato chi ha sostenuto nell'ambito di questo dibattito la illegittimità costituzionale del divieto contenuto nell'art. 51 TUEL. I rilievi muovono dall'assunto in base al quale il divieto di terza rielezione è incostituzionale in quanto irragionevolmente limitativo del diritto di elettorato passivo (e attivo). In sintesi i parametri costituzionali violati sarebbero l'articolo 3 della Costituzione, per la disuguaglianza di trattamento a danno di chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e l'articolo 97 della Costituzione per la violazione del principio di *buona amministrazione* (nel senso che la permanenza in carica di un sindaco per più mandati garantirebbe un miglioramento dell'azione amministrativa locale complessivamente considerata). È necessario ricordare che, per quanto ci consta, la Corte costituzionale non si è ancora pronunciata sui rilievi di legittimità costituzionale dell'art. 51 TUEL. La questione non è stata ancora sollevata dagli organi a ciò preposti nel nostro ordinamento. Per quanto concerne i *giudici a quo*, nella sentenza Tar Piemonte n. 296/2005 (reperibile nel sito web giustizia-amministrativa.it) è stata dichiarata manifestamente infondata la proposizione della questione al *Giudice delle leggi* (in senso analogo, Tribunale Larino, n. 316/2006, in *Giur. merito*, 2006, pp. 2735 ss.).

<sup>2</sup> È bene ricordare che la regola dei limiti di mandato sindacale, frutto delle riforme degli anni Novanta del secolo scorso, è stata modificata con la l. n. 120/1999 che ha portato la durata del mandato da quattro a cinque anni (art. 7) e che ha previsto la possibilità di un terzo mandato consecutivo nel caso di durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno di uno dei due mandati precedenti, per causa diversa dalle dimissioni volontarie (art. 2). Modifiche successivamente recepite dal TUEL del 2000.

tentativi di modifica dell'art. 51 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) nel senso del superamento del divieto medesimo<sup>3</sup>.

Non può sottacersi, a questo riguardo, una considerazione di carattere più generale relativa alla impronta spiccatamente personalistica della forma di governo locale dopo le trasformazioni introdotte negli anni Novanta del secolo scorso, nella quale la figura del sindaco appare preminente rispetto agli altri organi di governo territoriale<sup>4</sup>.

Il modello è stato accostato a quello presidenziale<sup>5</sup>, seppur con le dovute e necessarie distinzioni tra modelli di governo nazionale e modelli di governo locale essendo diverse la dimensione territoriale e la struttura organizzativa<sup>6</sup>.

Dalla principale esperienza presidenziale sembra riprendersi, per esempio, il divieto di terzo mandato consecutivo. Nella Costituzione nordamericana è stabilito, infatti, che «nessuno potrà essere eletto alla carica di Presidente più di due volte<sup>7</sup>». Non è inutile ricordare, perché *mutatis mutandis* il problema forse riguarda anche i sindaci nostrani, che il divieto medesimo è stato introdotto negli anni Cinquanta del secolo scorso, dopo che il Presidente in carica aveva infranto per due volte la regola convenzionale secondo la quale il Presidente non svolgeva più di due mandati<sup>8</sup>.

La regola appena indicata – almeno in apparenza – risulta di facile comprensione anche per coloro che sono sprovvisti di preparazione giuridica specifica.

L'omologo nordamericano disvela però subito alcuni problemi interpretativi. Dal tenore letterale della disposizione non si comprende, per esempio, se un candidato possa essere eletto alla carica presidenziale dopo che – pur avendo svolto due mandati – decida di ripresentarsi una volta che la relativa carica sia stata ricoperta da un altro soggetto. La risposta al quesito proposto è probabil-

<sup>3</sup> A questo proposito è utile ricordare, tra i tanti, il disegno di legge n. S226 (del 4 maggio 2006) che propone la modificazione dell'art. 51, comma 2 TUEL nel senso di portare da due a tre i mandati consecutivi alla carica di sindaco. Come diremo successivamente, però, le diverse proposte modificative dell'articolo 51 cit., non si preoccupano di riscrivere in maniera più adeguata il contenuto letterale di questo articolo, a nostro parere, invece, necessarie.

<sup>4</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, G. PASTORI, *Governo e amministrazione negli enti locali fra la L. n. 142/1990 e la L. n. 81/1993*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 57 ss.; L. VANDELLI, *Sistemi elettorali e forma di governo negli enti locali*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Bari, 1995, pp. 253 ss.; E. BALBONI - G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, 1997, pp. 353 ss.; M. NIGRO, *Il governo locale*, Roma, 1980, *passim*; AA.VV., *Problemi attuali del governo locale in alcuni Stati occidentali*, (a cura di) P. BISCARETTI DI RUFFIA, Milano, 1977, *passim*.

<sup>5</sup> Sul punto si veda per tutti G.U. RESCIGNO, *Forme di stato e di governo*, in *Enc. giur.*, p. 17.

<sup>6</sup> Sul punto si veda M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 2000, pp. 203 ss. (spec. 215).

<sup>7</sup> La Costituzione nordamericana stabilisce al XXII emendamento (del 1951) «Nessuno potrà essere eletto alla carica di Presidente più di due volte, e nessuno che abbia tenuto la carica di Presidente, o abbia agito come Presidente, per più di due anni di un termine per il quale qualche altra persona era stata eletta come Presidente, potrà essere eletto alla carica di Presidente più di una sola volta [...]».

<sup>8</sup> Così M. VOLPI, *L'organizzazione costituzionale*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2004, p. 404.

mente positiva. In altri termini, anche se storicamente non si è mai posto questo genere di problema, non sembra che si possa privare un candidato della possibilità di ripresentarsi alle elezioni e di essere eletto, dopo aver atteso per lo meno un mandato.

Il breve cenno operato al caso nordamericano segnala le difficoltà interpretative di una regola che, soltanto ad una lettura superficiale, appare come ovvia e scontata nelle proprie ricadute applicative. Nella *realtà effettuale delle cose* e volgendo lo sguardo al nostro ordinamento, questo principio si presta a frequenti forzature, facilitate dallo *scontro* con interessi piuttosto rilevanti: fra tutti, quelli di natura politica dei sindaci interessati alla rielezione nonostante il divieto indicato. La presenza di interessi *forti* non sembra però il principale elemento di confusione applicativa in materia. Chiariremo nel prosieguo del lavoro che la disciplina in esame è condizionata dalla scarsa qualità redazionale contenuta nel testo normativo di riferimento (TUEL).

## 2. *I limiti di testo e di contesto del divieto di terzo mandato sindacale.*

Nel periodo storico recente, il Testo unico degli enti locali rappresenta uno tra i primi tentativi di codificazione di una intera materia. L'intento perseguito dal Legislatore delegato può essere ben sintetizzato facendo riferimento alla celebre espressione secondo la quale la codificazione rappresenta «*il mondo della sicurezza*»<sup>9</sup>, ossia della certezza del diritto attraverso il consolidamento normativo della disciplina di una materia in un solo testo normativo.

Il recente sforzo codificatorio del nostro Legislatore va, come detto, nel senso indicato<sup>10</sup>, appare cioè influenzato dalle stesse logiche di fondo che spinsero tempo fa a imboccare la strada della codificazione.

Questo sforzo, però, non è sempre accompagnato da un momento valutativo ulteriore rispetto la qualità redazionale del prodotto finale<sup>11</sup>. La qualità della normazione «*implica ... coerenza e chiarezza da un punto di vista giuridico-formale: regole*

---

<sup>9</sup> Si veda N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1979 p. 3 (il quale utilizza una espressione di Stefan Zweig).

<sup>10</sup> Sulla codificazione, quale fenomeno in netta ascesa nel nostro ordinamento, si veda, per tutti, U. SALVESTRONI, *Spunti sul vecchio e nuovo formalismo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, pp. 421 ss. L'Autore, dopo aver il fatto il quadro sui recenti codici e testi unici approvati nel nostro ordinamento, afferma che «*il favor per i codici "settoriali" [...] dovrebbe far apparire come ormai superata la c.d. età della decodificazione*».

<sup>11</sup> L'attenzione dovrebbe incentrarsi sul *contenitore*, vale a dire sul documento formale nel quale si riversa la disciplina di una intera materia, eliminando le disposizioni normative che si ritengono inutili o superflue, ma, allo stesso modo, non si dovrebbero tralasciare gli aspetti di contenuto del prodotto finale. Sul punto, per osservazioni di carattere generale, si rinvia a F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. amm.*, 2000, pp. 97 ss., del quale ci sembra utile ricordare la citazione iniziale tratta da Platone «*... non v'è nulla di più difficile, quanto il dare una buona Legislazione ad uno Stato ... Tentiamo dunque di fare in parole alcune leggi, e di darle alla nostra nuova città, presso a poco in quella guisa che i vecchi darebbero lezioni ad un fanciullo*».

*leggibili sia per gli operatori che per i cittadini, che non possono essere chiamati responsabili dell'applicazione di regole su cui anche le amministrazioni e i giudici rivelano incertezza*<sup>12</sup>».

Paradigmatico dello stato di cose indicato, è l'art. 51 TUEL che si occupa del tema relativo alla limitazione dei mandati alla carica di sindaco (nonché presidente della provincia)<sup>13</sup>.

La disposizione richiamata stabilisce che *“il sindaco ... dura in carica per un periodo di cinque anni”*. Aggiunge poi 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”*. Al terzo comma, infine, stabilisce che *“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”*.

È agevole comprendere che la sola ipotesi di deroga al divieto di terzo mandato consecutivo è quella contemplata nel terzo comma, allorché uno dei due mandati precedenti alla carica di sindaco abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno (per causa diversa dalle dimissioni volontarie).

Ciononostante, sono però frequenti i tentativi di *forzare* il dato positivo al fine di rimanere in carica per un terzo mandato consecutivo, facilitati dalla cattiva qualità del dato formale con il quale è *confezionato* l'articolo oggetto di queste note<sup>14</sup>.

A questo proposito, la parte più problematica della norma è rappresentata dalla disposizione contenuta nel secondo comma, nella quale, riprendendo, come detto, il precedente nordamericano, si stabilisce la regola del divieto di terzo mandato consecutivo con formulazione non certamente felice.

La disposizione citata soffre, a nostro avviso, di una serie di limiti di *testo* e di *contesto*.

Nel primo caso perché il disposto contenuto nell'art. 51 TUEL non è privo di rilievi sotto il profilo della tecnica redazionale.

Per ciò che concerne i limiti di *contesto*, invece, dei quali chiariremo successivamente la portata definitoria, per il fatto che, ad una più attenta osservazione, emerge che gli organi deputati in prima battuta al controllo del rispetto dei requisiti di eleggibilità alla carica di sindaco, risultano esclusi da questo compito (come vedremo per un problema di coordinamento sistematico<sup>15</sup>).

<sup>12</sup> Come sostenuto da una recente e autorevole dottrina che si è occupata del tema della codificazione delle regole. Sul punto si veda, M.A. SANDULLI, *Introduzione al Convegno sul tema “Codificazione, semplificazione e qualità delle regole”*, reperibile nel sito web [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it). Di grande interesse, anche le riflessioni di MARIO P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Foro amm., CdS*, 2006, pp. 1057 ss.

<sup>13</sup> Apprestando una disciplina comune per i due organi.

<sup>14</sup> Sul punto si rinvia ad A. TEDESCHI, *Il terzo mandato consecutivo dei Sindaci ed il sindacato giurisdizionale nei confronti degli interventi del Ministero dell'Interno*, reperibile nel sito web [lexitalia.it](http://lexitalia.it). L'Autore dà conto della situazione recente (fino al termine dell'anno 2007) sul numero cospicuo di sindaci in carica al terzo mandato.

<sup>15</sup> Ma che, nonostante ciò, svolgono puntualmente anche con l'avallo della giurisprudenza.

Per chiarire meglio il quadro indicato, accenniamo brevemente ai limiti di *testo* dell'art. 51 TUEL, non senza precisare che alcune delle questioni poste sono di natura meramente formale, altre rappresentano invece un limite particolarmente significativo per la corretta applicazione della disciplina<sup>16</sup>.

Rientra nella prima *species* – costituita dalle questioni meramente formali – quella che è stata oggetto di una recente sentenza dalla Corte di cassazione (civile, sez. I, n. 21100/2007<sup>17</sup>).

Preliminarmente, va dato atto alla difesa del candidato sindaco ricorrente di aver escogitato una tesi ermeneutica piuttosto originale al fine di aggirare il divieto di terzo mandato consecutivo.

L'art. 51, comma 2 TUEL stabilisce “*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*”. Fondando il proprio ricorso sull'argomento letterale tratto dall'uso della congiunzione « e » (posto tra le due espressioni *sindaco* e *presidente della provincia*, *v. supra*), il ricorrente è arrivato a sostenere, in tutti i gradi di giudizio, che il divieto di terzo mandato consecutivo previsto dalla disposizione appena citata sia riferibile al solo caso – che ovviamente non si è verificato nei propri confronti – del candidato che nelle due tornate elettorali precedenti abbia ricoperto non già, alternativamente, la carica di sindaco o di presidente della Provincia, ma cumulativamente entrambe dette cariche. La Cassazione ha ovviamente buon giuoco nel respingere tale argomento, perché fondato su un fragile dato letterale, replicando che la lettura proposta svuoterebbe il precetto di qualsiasi valenza normativa, perché sarebbe riferibile ad una fattispecie di improbabile verifica e rilevando, altresì, che la disposizione in esame è invece finalizzata a evitare *posizioni dominanti* del sindaco a livello locale<sup>18</sup>.

Passando ad un secondo limite di *testo* della disposizione contenuta nell'art. 51, comma 2 TUEL, accenniamo al *vuoto* di disciplina rispetto alla ipotesi di ricandidatura immediata per un sindaco che abbia già espletato due mandati con-

<sup>16</sup> Rientra nella categoria dei limiti di *testo* dell'art. 51 TUEL, seppur la problematica abbia oramai una rilevanza storica più che attuale, anche un caso risolto dalla Cassazione (civile, sez. I, n. 11661/2002) relativo alla applicabilità del divieto di terzo mandato consecutivo nel passaggio tra il *vecchio* e il *nuovo* regime per la elezione del sindaco. Secondo il supremo Giudice ordinario, l'art. 51 TUEL «*deve essere interpretato, nonostante la mancata riproduzione della disposizione dell'art. 2, comma 3, L. 25 marzo 1993 n. 81, nel senso che la causa di ineleggibilità alla carica di sindaco derivante da precedenti mandati sussiste solo in caso di mandati espletati in forza di elezione diretta da parte del corpo elettorale, secondo il sistema introdotto “ex novo” dalla L. 81/93*».

<sup>17</sup> In *Giust. civ.*, Mass., 2007, p. 10.

<sup>18</sup> La Cassazione ha anche modo di rilevare che «*nella lingua italiana, la predetta congiunzione sia frequentemente utilizzata anche per connettere l'intera frase precedente a un sostantivo o aggettivo seguente, in funzione iterativa di quella, per evitare, cioè, una ripetizione espressa tanto pedante, quanto gravosa per la leggibilità dell'intero periodo. Come, appunto, – per limitarsi ad un unico, ma significativo, esempio – è nel contesto dell'art. 24 Cost., comma 1, in cui l'espressione “tutti possono agire per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”, esprime, con formula di sintesi, la duplice regola di tutelabilità sia delle posizioni di diritto che di quelle di interesse legittimo, e non certo una riserva di tutela in giudizio nei confronti solo di coloro che agiscano per la coeva protezione di entrambe tali situazioni giuridiche*».

secutivi e che voglia ripresentarsi in un comune diverso da quello nel quale aveva svolto i precedenti mandati.

Sul punto ci limitiamo a segnalare che la disciplina contenuta nel TUEL non si occupa di questa ipotesi specifica, ma, allo stesso modo, che si dovrebbe preferire la soluzione positiva tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, nella quale è stato più volte ribadito il carattere tassativo delle ipotesi di ineleggibilità, soggette ad un principio di stretta interpretazione<sup>19</sup>.

Proseguendo su questo elenco di problematiche relative al *testo*, si può parlare di grave carenza redazionale se si considera che l'art. 51 TUEL non fa alcun riferimento alla sanzione da comminarsi nella ipotesi di elezione a sindaco per un terzo mandato consecutivo nello stesso comune.

Fino ad ora, si è dato per assunto che si trattasse di una causa di ineleggibilità, con conseguente decadenza dalla carica e non, per esempio, di incandidabilità. L'accennata conclusione, non trova tuttavia riscontro nel dato positivo, quanto piuttosto nella ricostruzione fattene dalla giurisprudenza<sup>20</sup>. È significativo ricordare che il Consiglio di Stato<sup>21</sup>, intervenuto recentemente sul punto, abbia avuto modo di stigmatizzare l'incompletezza della previsione contenuta nel più volte citato art. 51 TUEL, arrivando ad affermare che «*il sistema è monco, perché non prevede una sanzione per un fatto illegittimo*».

Nel quadro appena descritto, relativo ai limiti di *drafting* dell'art. 51 TUEL, si innesta un problema ulteriore concernente i limiti di *contesto* (o di *posizionamento*) della disposizione medesima nel TUEL.

Occorre guardare, a questo proposito, all'art. 41 TUEL. In questo si attribuisce al Consiglio comunale, nella prima seduta, il compito di esaminare la condizione degli eletti a norma, si badi bene, del capo II titolo III, e dichiararne la ineleggibilità qualora sussista una delle cause ostative previste.

---

<sup>19</sup> Si veda, per tutte, Corte cost. sent. n. 46/1969, reperibile nel sito web cortecostituzionale.it. Nonché, *Commento all'art. 51 TUEL*, in CAVALLO PERIN, ROMANO, *Commentario breve al testo unico*, op. cit., p. 352.

<sup>20</sup> Si veda, Tar Campania, Salerno, sent. n. 1485/2003, reperibile nel sito web giustizia-amministrativa.it. Da ultimo, la sentenza della Cassazione (civile, sez. I, n. 11895/2006, in *Giust. civ., Mass.*, 2006, p. 5) secondo cui, seppur nel vigente ordinamento, la violazione del divieto di elezione alla carica di Sindaco al terzo mandato consecutivo (previsto dall'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000) è sfornita di sanzione specifica, la sanzione per un fatto illegittimo per valutazione legale, riceve il medesimo trattamento riservato dalla legge ad ogni altro caso di ineleggibilità, sia esso parimenti originario ovvero sopravvenuto (come previsti al capo 2 del titolo 3 TUEL) e quindi comporta, per il candidato eletto nonostante il divieto, la decadenza dalla carica. (Si veda, in senso adesivo, Cons. Stato sent. n. 5309/2007, reperibile nel sito web giustizia-amministrativa.it). In merito alla collocazione sistematica del provvedimento di decadenza, seppur con riferimento alle cariche di presidente del consiglio comunale e provinciale, sembra utile il riferimento a E. STICCHI DAMIANI, *La decadenza del presidente del consiglio comunale e provinciale*, in *Foro amm., Tar*, 2003, pp. 1841 ss.. Dalla qualificazione della sanzione come decadenza derivano alcune conseguenze piuttosto complesse che ci limitiamo ad accennare. Per esempio, se si parte dal presupposto che dalla violazione del divieto del terzo mandato consegua una decadenza «*originaria*» (in questo senso si veda, Corte di cassazione sent. n. 11895/2006, cit.), gli atti adottati dal sindaco sarebbero affetti da un vizio di invalidità *ab origine* che travolgerebbe tutti gli atti assunti dal sindaco medesimo (compresi la nomina del vicesindaco e della giunta).

<sup>21</sup> Si veda sent. Cons. St. n. 5309/2007, cit.

Nella prassi applicativa di questa disposizione, l'organo consiliare verifica le condizioni di eleggibilità dei propri membri e del sindaco neoeletto, e ciò anche per evitare che un sindaco non eleggibile possa procedere alla adozione di atti che poi sarebbero travolti dalla pronuncia di decadenza (ma c'è anche chi sostiene conseguenze ben più gravi<sup>22</sup>). Tuttavia, anche in questo caso, si manifesta un'ipotesi di cattiva tecnica redazionale laddove, come sancito dall'art. 41 cit., si rinvia, per il controllo delle condizioni di eleggibilità, al capo II titolo III menzionato, il quale non si riferisce alla figura del sindaco.

Così, in un caso recente, alcuni membri del consiglio comunale, congiuntamente ad altri cittadini, sono ricorsi al Giudice civile per ottenere la pronuncia di decadenza dalla carica di un sindaco che aveva ricoperto l'incarico per due mandati consecutivi<sup>23</sup>.

Il Giudice adito, rilevata la problematica indicata, è dovuto ricorrere ad una interpretazione che non si stenta a definire *al di là del dato positivo formale*. Se è vero, infatti, secondo il Giudice *de qua*, che l'art. 41 TUEL si riferisce espressamente alla verifica da parte del Consiglio delle condizioni degli eletti, a norma del solo capo II, titolo III, con omessa menzione, dunque, del capo I, ove è contemplata l'ipotesi di cui al citato art. 51 (riguardante il sindaco), la *ratio legis*, tuttavia, è chiaramente volta a garantire il divieto di elezione al terzo incarico consecutivo, visto che la norma contiene in sé la sanzione in caso di violazione, che non può che essere rappresentata dalla declaratoria di decadenza.

È appena il caso di rilevare che si è portati a condividere il percorso logico seguito dall'organo giurisdizionale per risolvere il caso in esame, non senza rilevare, però, che il risultato, pur condivisibile, è stato raggiunto al costo di forzare sul piano ermeneutico un dato normativo di per sé chiaro perché fondato su un riferimento specifico.

Ma, più significativa, delle gravi conseguenze determinate dalla cattiva tecnica redazionale delle disposizioni di *contesto*, le quali dovrebbero disciplinare la verifica delle condizioni di eleggibilità del sindaco, contenute nel già richiamato art. 41 TUEL, è il recente caso «*Salerano-Canavese*», che, è bene subito precisarlo, si è conclusa con esito favorevole per il sindaco, il quale è rimasto in carica nonostante si trattasse del terzo mandato consecutivo.

Infatti, il consiglio comunale ha ritenuto di non poter *censo* la causa di ineleggibilità, in quanto il disposto contenuto nell'art. 41 TUEL non gli consentiva questa operazione. È iniziata, così, una vicenda piuttosto complessa, che ha visto l'intervento del Prefetto, la richiesta di scioglimento del consiglio comuna-

---

<sup>22</sup> Secondo M. BASSANI, *L'elezione del sindaco al terzo mandato: problemi e prospettive*, in *Foro amm., Tar*, 2007, pp. 71 ss., nella ipotesi di elezione di un sindaco al terzo mandato «è l'intero ente locale che ne viene colpito. Occorre infatti considerare che il procedimento elettorale ruota attorno al candidato sindaco per l'effetto trainante della sua elezione sulla composizione del Consiglio comunale. Per questo, la sua condizione di ineleggibilità travolge l'intero Consiglio comunale, o per il difetto d'origine della sua elezione, ovvero perché, se rimosso dalla carica per la mancata convalida, o per accertata decadenza, con lui decade l'intero Consiglio».

<sup>23</sup> Si veda, Tribunale Civile di Larino, sent. 316/2006, cit.

le per gravi e persistenti violazioni di legge e la parallela azione giurisdizionale per la richiesta di decadenza dalla carica contro il sindaco eletto. La lettura sostanziale dell'art. 41 TUEL – che, come detto, avrebbe dovuto imporre all'organo consiliare la verifica delle cause di ineleggibilità del sindaco – non ha avuto l'avallo del Giudice amministrativo chiamato, insieme ad altri Giudici, a dirimere il caso preso in esame<sup>24</sup>. Il TAR Piemonte<sup>25</sup>, con *obiter dictum* ha infatti precisato che la norma dell'art. 41, comma 1, del TUEL è «sufficientemente chiara nell'indicare, tra gli adempimenti della prima seduta del consiglio comunale, quello di esaminare la condizione degli eletti a norma del capo II Titolo III [...]. Se il legislatore avesse voluto prevedere anche l'esame della condizione degli eletti a norma del capo I del Titolo III, non avrebbe avuto difficoltà a rappresentarlo nel testo normativo ovvero, se pure avesse preferito ricorrere all'implicito richiamo a principi generali, avrebbe previsto che il consiglio comunale provvedesse ad esaminare la condizione degli eletti “ai sensi dei principi generali dell'ordinamento”». Così facendo, il Giudice di prime cure si è orientato per una lettura più aderente al dato testuale della normativa in materia, in contrapposizione alla lettura sostanzialista seguita da altri organi giurisdizionali, aggiungendo ulteriori elementi di confusione ad un quadro già di per sé instabile.

Non sembra necessario, nell'economia del presente lavoro, ricostruire dettagliatamente la complessa vicenda accennata<sup>26</sup>. Ciò che rileva ai nostri fini è invece segnalare il fatto che la cattiva qualità redazionale del disposto normativo ha probabilmente determinato l'esito indicato: e ciò nel senso che il divieto relativo al terzo mandato sindacale è stato sostanzialmente aggirato, anche a causa delle problematiche redazionali segnalate. Se, infatti, il dato positivo avesse imposto in modo chiaro al consiglio comunale di verificare le condizioni di eleggibilità del sindaco, non si sarebbe giunti all'esito indicato.

### 3. Spunti critici conclusivi a partire da un caso recente.

Occupandosi di una fattispecie particolare, anche in questo caso non contemplata sul piano positivo, né con riferimento all'art. 51 TUEL né con riferimento ad altre disposizioni normative, la Corte di cassazione è tornata di recente sul tema oggetto di queste note<sup>27</sup>.

Nell'ambito di un *classico* ricorso per accertare la violazione del divieto al

<sup>24</sup> Ricordiamo che, su questa delicata vicenda, sono intervenute le sentenze del Tribunale civile di Torino (sentenza 17 settembre 2004, n. 34746); la Corte d'Appello di Torino (sentenza n. 1911 del 19 novembre 2004); la Corte di Cassazione (con sentenza n. 4254 del 24 febbraio 2006). Riguardo invece la giurisdizione amministrativa, oltre alla già richiamata sent. n. 3278/2005, il TAR Piemonte era intervenuto sulla stessa vicenda con la sentenza n. 296/2005.

<sup>25</sup> Si veda la sentenza n. 3278/2005, reperibile nel sito web [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it).

<sup>26</sup> Sul punto si rinvia ad A. TEDESCHI, *Il terzo mandato consecutivo dei Sindaci*, *op. cit.*

<sup>27</sup> Si tratta della sentenza della Cassazione civile, sez. I, n. 13181/2007, in *Guida al diritto*, 2007, p. 2640.



terzo mandato consecutivo, dapprima, i Giudici di merito<sup>28</sup>, poi la Cassazione, hanno avuto modo di individuare una ulteriore ipotesi derogatoria al divieto medesimo.

Così, sarebbe legittima la terza candidatura alla carica di sindaco, qualora ci sia stato un *intervallo* temporale determinato da una precedente elezione, poi dichiarata nulla, nella quale il candidato di cui si contesta la eleggibilità alla carica di sindaco non vi abbia preso parte<sup>29</sup>.

Le conclusioni raggiunte dalla Corte di cassazione confermano l'orientamento assunto dai Giudici di merito. Come vedremo, però, risultano fondate su elementi formali tratti dall'art. 51 TUEL che, al contrario, non contempla la fattispecie indicata. È appena il caso di rilevare che questo *vuoto* normativo avrebbe dovuto consigliare una lettura meno formalistica e più attenta alla *ratio legis*. Al contrario, sono stati utilizzati alcuni riferimenti letterali per risolvere una problema peculiare, che mal si prestava ad essere inquadrato nelle trame fissate dal Legislatore nell'art. 51 TUEL cit.

Desta perplessità, anzitutto, l'approccio al tema da parte della Cassazione. Il Giudice non sembra tenere in debito conto i limiti di carattere redazionale dell'art. 51 TUEL ma, soprattutto, non sembra cogliere adeguatamente la distinzione che corre tra approccio formale e sostanziale al disposto ivi contenuto.

Per risolvere il caso in esame – come detto non espressamente contemplato dalla norma – la Cassazione è arrivata a sostenere, riprendendo gli argomenti dei Giudici di merito, che la propria interpretazione «è aderente – ed anzi obbligata – dalla lettera, oltre che coerente alla ratio, della norma di riferimento [...]» sottovalutando probabilmente il fatto che la disposizione non si occupa espressamente del caso oggetto del proprio esame. Non sembrano poi del tutto conferenti, i richiami testuali operati dal Giudice della legittimità all'art. 51, comma 2 TUEL, allorché ricorda che l'ambito di operatività del divieto di terzo mandato consecutivo è «puntualmente ed univocamente chiarito [...] dalla compresenza, oltreché dell'avverbio “immediatamente” (già di per se sufficiente ed escludere il permanere dell'ineleggibilità oltre la tornata elettorale successiva alla conclusione del secondo mandato) anche della incidentale (rafforzativa) “allo scadere del secondo mandato”, che non lascia alcun margine di dubbio interpretativo in ordine alla circostanza che per le elezioni diverse da quelle immediatamente successive alla scadenza del mandato non operi più la causa di ineleggibilità».

La parentorietà dei richiami operati non colgono però nel segno, poiché

<sup>28</sup> In particolare, la sent. della Corte d'Appello di Campobasso n. 342/2005 (poi appellata in Cassazione e decisa con sent. n. 13181/2007, cit.).

<sup>29</sup> La causa di nullità della elezione risiedeva nel mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti. In base all'art. 71, comma 10, TUEL, relativo alle elezioni del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti. «Ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista, ed il candidato a sindaco collegato, purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, la elezione è nulla».

l'utilizzo delle espressioni letterali indicate non ha molto pregio se operato al di fuori del contesto nel quale sono collocate.

I riferimenti *de qua*, per altro, non sembrano potersi utilizzare al caso di specie relativo, occorre ricordarlo, a una ipotesi di nullità della tornata elettorale, come tale *tamquam non esset* e dunque improduttiva di effetti<sup>30</sup>. Se non si è prodotto alcun effetto, allora, non ci sarebbe alcuna soluzione di continuità tra il secondo e terzo mandato alla carica di sindaco che, a tale stregua, sarebbe riconducibile alla fattispecie vietata dall'art. 51 TUEL.

Ma, anche a voler superare gli ostacoli indicati, circa i limiti di interpretazione di alcune espressioni letterali, nonché rispetto agli effetti della nullità della tornata elettorale<sup>31</sup>, occorre considerare che introducendo questa ipotesi derogatoria nel *diritto vivente* è stato probabilmente svuotato di contenuto lo *spirito* della norma in esame perché, di fatto, si è consentito a un sindaco di restare in carica per tre mandati consecutivi senza soluzione di continuità<sup>32</sup>.

Non è necessario diffondersi troppo sull'elemento indicato da ultimo, basti considerare, a tale riguardo, la successiva sentenza della Cassazione<sup>33</sup> (interventuta dopo circa quattro mesi, da quella che abbiamo preso ad oggetto di queste ultime note critiche), nella quale si riconduce opportunamente « *la finalità* » del divieto di terzo mandato consecutivo alla carica di sindaco per « *evitare fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico-amministrativa locale attribuita dal legislatore, come fatto chiaro dai lavori preparatori* ».

Ci sembra di poter dire, conclusivamente, che rilievo preminente al fine di individuare la portata del limite al terzo mandato consecutivo sindacale, non è la considerazione relativa al *tempo* nel quale il Comune è rimasto privo di un proprio governo (perché, per esempio, ha subito un commissariamento dopo che le elezioni sono state dichiarate nulle) ma, diversamente, il fatto che ci sia stato un ricambio al vertice dell'esecutivo locale. Se l'avvicendamento al vertice

<sup>30</sup> Questa era la tesi sostenuta dalla Sezione prima del Consiglio di Stato (parere richiamato nella sent. n. 13181 cit.).

<sup>31</sup> Come fatto dalla Cassazione nella sentenza (n. 13181/2007, cit.) sostenendo questo argomento piuttosto opinabile « *Poiché la "nullità" di tale elezione intermedia (che non è "priva di qualsiasi effetto", come presupposto dal C. di S., nel riferito suo parere, atteso che un effetto essa comunque produce, che è quello terminativo della precedente consiliatura ed attivativo della gestione commissariale) non può poi, comunque, elidere il dato obiettivo, fattuale e cronologico, per cui la nuova elezione, di seguito espletata nella specie dopo un anno di gestione commissariale, innegabilmente non è più "immediatamente successiva" a quella conclusasi con la seconda elezione a sindaco del candidato in questione, essendo da quella separata da un intervallo temporale, cui è, tra l'altro, ricollegabile la possibile modificazione del corpo elettorale, oltre che la perdita di influenza da parte dell'ex sindaco, rimasto, per il periodo stesso, fuori dalla gestione amministrativa commissariata* ».

<sup>32</sup> E dire, che, in un passo della sentenza (n. 13181/2007, più volte cit.), la Cassazione sembrava individuare più adeguatamente la *ratio* sottesa al divieto di terzo mandato consecutivo sindacale, affermando: « *la ratio del divieto in esame, che è propriamente quella di concretizzare la possibilità di sostituzione della persona del sindaco alla scadenza di un doppio consecutivo suo mandato sindacale, anche perché è allora che può profilarsi un più incisivo vantaggio, ai fini di conseguire di nuovo la carica, dello stesso soggetto ripetutamente eletto quale sindaco (peraltro rimanendo in quella medesima posizione durante l'iter della elezione)* ». Ma, date queste premesse, passa poi a condividere l'argomento meramente formale delle elezioni dichiarate nulle che avrebbero, secondo il proprio apprezzamento, fatto venir meno la posizione di influenza del sindaco per il sol fatto che egli non si fosse candidato.

<sup>33</sup> Sent. n. 21100/2007, cit.

dell'esecutivo è intervenuto, allora si interrompe naturalmente il limite della eleggibilità al terzo mandato, in caso contrario il divieto permane.

È la valutazione del dato sostanziale che impone la prospettazione indicata, per scongiurare il fatto che il sindaco possa sfruttare la propria influenza politica, maturata dopo un periodo di governo dell'ente locale che può arrivare fino dieci anni di durata, al fine di farsi eleggere per la terza volta.

Si tratta di una regola ragionevole, volta a evitare fenomeni di *personalizzazione* della politica (e connesso clientelismo), ma anche e soprattutto a garantire un pieno *ius ad officia* a coloro che intendano ricoprire cariche pubbliche sostituendosi al sindaco uscente.