

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2023

Data: 5 settembre 2023

*Accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza e disuguaglianze di fatto.
Riflessioni a margine della sentenza n. 60/2023 della Corte costituzionale**

di Cristina Napoli – Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

TITLE: Equal access to elective offices and factual inequalities. Observations on the sentence n. 60/2023 of the Constitutional Court

ABSTRACT: Il saggio muove dalla sentenza n. 60/2023 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione dell'art. 3, lett. b), dello statuto speciale sardo e degli artt. 3 e 51 Cost., dell'art. 1 della legge regionale Sardegna n. 9/2022 il quale ha portato il numero massimo dei mandati consecutivi dei sindaci a quattro nei comuni con popolazione sino a 3.000 abitanti e a tre nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, così derogando alla legislazione nazionale in materia. La pronuncia in commento è l'occasione per proporre un *excursus* in tema di limitazione dei mandati (consecutivi) dei sindaci nella legislazione nazionale e in quella delle regioni a statuto speciale e conduce ad una riflessione sulla situazione normativa in essere a valle della pronuncia stessa. Chiude l'indagine una breve analisi delle prospettive *de iure condendo*.

The essay moves from Constitutional Court n. 60/2023 which declared unconstitutional, for violation of the art. 3, letter. b), of the Sardinian special statute and of the articles 3 and 51 of the Constitution, the art. 1 of the Sardinia regional law n. 9/2022 which raised the maximum number of

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

consecutive mandates of mayors to four in municipalities with populations under 3,000 inhabitants and to three in municipalities with populations under 5,000 inhabitants, thereby derogating from the relevant national legislation. The pronouncement is an opportunity to propose an excursus on the limit to the consecutive mandates of mayors in national legislation and in that of the regions with special statute and leads to a reflection on the regulatory situation in force after the sentence itself. The essay closes with a brief analysis of the perspectives *de iure condendo*.

KEYWORDS: Elettorado passive; potestà legislativa delle regioni a statuto speciale; materia “ordinamento degli enti locali”; mandati consecutivi del sindaco; limitazione; Passive electorate; legislative power of the regions with special statute; regulation of local authorities; consecutive terms of the mayor; limitation

SOMMARIO: 1. Premessa. La questione di legittimità costituzionale sottoposta al vaglio del Giudice delle leggi. – 2. Un excursus in tema di limitazione dei mandati (consecutivi) dei sindaci tra evoluzione legislativa statale e orientamenti giurisprudenziali. – 3. Un (altro) excursus in tema di limitazione dei mandati (consecutivi) dei sindaci nella legislazione delle regioni a statuto speciale. – 4. Tornando al ricorso introduttivo del giudizio e alla difesa regionale. – 5. La decisione della Consulta. – 5.1. Chiarimenti preliminari sul thema decidendum e infondatezza delle eccezioni di inammissibilità. – 5.2. Il percorso argomentativo a sostegno dell’incostituzionalità della disposizione impugnata. – 6. Spunti di riflessione. – 6.1. Sulla scelta del parametro costituzionale di cui all’art. 51 Cost. ai fini della dichiarazione di incostituzionalità. – 6.2. Sull’utilizzo dell’esatto contenuto normativo dell’art. 51, comma 2 T.u.e.l. (e non della mera e non irragionevole previsione di un numero massimo di mandati consecutivi del sindaco) quale limite alla potestà legislativa regionale in materia di “ordinamento degli enti locali”. – 6.3. Sulla confermata chiusura della Corte a fare ricorso nel giudizio in via principale allo strumento della illegittimità conseguenziale di leggi di altre regioni. – 7. Prospettive *de iure condendo* tra nuovi innalzamenti della soglia per l’eleggibilità (*rectius*, candidabilità) e (pur) possibile ritorno all’elezione indiretta del sindaco da parte del consiglio comunale. Considerazioni conclusive.

1. Premessa. La questione di legittimità costituzionale sottoposta al vaglio del Giudice delle leggi

Con la sentenza n. 60/2023 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 l.r. Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 accogliendo il ricorso promosso dal presidente del Consiglio dei ministri e depositato in cancelleria il 14 giugno 2022¹.

La questione di costituzionalità sottoposta all'attenzione della Consulta può essere in via di prima approssimazione esposta nei seguenti termini.

Con riguardo all'oggetto, il Giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione del citato art. 1 l.r. Sardegna n. 9/2022² il quale ha portato il numero massimo dei mandati consecutivi dei sindaci a quattro nei comuni con popolazione sino a 3.000 abitanti e a tre nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti³, così derogando, come meglio si vedrà innanzi, alla legislazione nazionale in materia.

Con riguardo al parametro, nella prospettazione offerta nel ricorso introduttivo, la disposizione impugnata, ponendosi in contrasto con l'art. 51 d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali, da ora T.u.e.l.), darebbe luogo ad una disparità di trattamento nell'ambito del territorio nazionale e per questa via integrerebbe una violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost., dell'art. 3 Cost. e dell'art. 3, lett. *b*) dello statuto regionale sardo, che attribuisce alla regione Sardegna competenza legislativa in materia di «ordinamento degli enti locali», da esercitarsi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

¹ Iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 29/2022, prima serie speciale.

² Il giudizio di legittimità costituzionale, invero, ha riguardato anche l'art. 3 della medesima legge regionale avente ad oggetto disposizioni concernenti l'iscrizione alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali. Segnatamente, la disposizione impugnata prevedeva che gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna in possesso di taluni tra i diplomi di laurea, i quali ricoprivano o avessero ricoperto, al momento dell'entrata in vigore della legge, l'incarico di vicesegretario, fossero iscritti nella sezione regionale dell'albo, in deroga alle ordinarie modalità di accesso e al fine di sopperire con urgenza alla carenza di segretari comunali nelle more di una riforma regionale in materia, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024. Tale disposizione, anche nella formulazione temporanea proposta dal legislatore sardo, è stata ritenuta dalla Corte in contrasto con il principio del pubblico concorso posto che la «la procedura concorsuale rappresenta uno strumento necessario per garantire l'imparzialità, il buon andamento della pubblica amministrazione e l'accesso in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici».

³ Tale risultato normativo è conseguito con l'inserimento, all'interno della l.r. n. 4/2012, dell'articolo 1 *bis*.

2. Un *excursus* in tema di limitazione dei mandati (consecutivi) dei sindaci tra evoluzione legislativa statale e orientamenti giurisprudenziali

Pare opportuno anteporre al prosieguo dell'indagine uno sguardo all'evoluzione della legislazione nazionale nella materia che occupa, anche alla luce del contributo offerto dalla giurisprudenza di merito e di legittimità, e, a seguire, un ulteriore sguardo al panorama di scelte derogatorie operate dai legislatori delle regioni a statuto speciale.

Muovendo dal primo profilo, non sorprende come l'esigenza di individuare un orizzonte temporale massimo alla permanenza nella carica di sindaco sia stata avvertita dal legislatore nazionale contestualmente all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'ordinamento comunale.

È la stessa legge n. 81/1993, infatti, che all'art. 2, dopo aver fissato al primo comma in un periodo di quattro anni la durata in carica (anche) del sindaco, ha stabilito al comma successivo la non immediata rieleggibilità alla medesima carica per chi avesse ricoperto quella di sindaco per due mandati consecutivi⁴. Tale previsione è stata negli anni successivi modificata nel suo contenuto essenziale, posto che la legge n. 120/1999 ha innalzato a cinque anni la durata in carica del sindaco⁵ e consentito un terzo mandato consecutivo nell'ipotesi in cui uno di quelli già espletati avesse avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie⁶, e ciò al fine di evitare la sostanziale elusione della regola principale⁷.

Nella formulazione risultante dalle modifiche e integrazioni intervenute nel 1999, dunque, l'art. 2 legge n. 81/1993 è poi confluito nel d.lgs. n. 267/2000 e in particolare nell'art. 51⁸, la cui rubrica ha pure riproposto in termini esatti quella della disposizione originaria⁹.

Può essere il caso di rilevare che il limite del terzo mandato sia stato accolto con sicuro favore da parte della giurisprudenza, la quale ha sottolineato come esso «esprim[a] il punto di equilibrio tra il

⁴ Tale disposizione è rimasta in vigore dal 28 marzo 1993 al 3 maggio 1999.

⁵ Cfr. art. 7.

⁶ Cfr. art. 2.

⁷ L'art. 2 legge n. 81/1993, per come modificato dalla legge n. 120/1999, è rimasto in vigore dal 4 maggio 1999 al 12 ottobre 2000.

⁸ In tale contenuto normativo la disposizione è rimasta formalmente in vigore dal 13 ottobre 2000 al 13 maggio 2022.

⁹ La rubrica è, infatti, *Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati*. A commento dell'art. 51 T.u.e.l. v. F. FURLAN, *Art. 51*, in C. NAPOLI-N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, Neldiritto Editore, Molfetta, 2019, p. 311 ss.

modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in una sola persona che ne deriva, con effetti negativi anche sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione» e, ancora, come il necessario raggiungimento di tale equilibrio risulti «particolarmente pressante nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo»¹⁰. In questo senso, affatto raramente è stata dichiarata infondata dai giudici comuni la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 2 T.u.e.l. sia nella sua portata generale¹¹ che nella sua applicabilità ai comuni di minori dimensioni¹², e ciò sia in riferimento all'art. 51 Cost. «avendo solo carattere temporaneo e non comprimendo il diritto di elettorato passivo, atteso che questo è garantito a tutti i cittadini, ma il suo esercizio si esplica secondo i requisiti stabiliti dalla legge», che in riferimento «agli art. 1, comma 2, 2, 3, 48 e 97 Cost., operando i principi fissati da tali norme su piani diversi senza interferire nella situazione costruita nella specie dal legislatore ordinario, alla cui discrezionalità, ragionevolmente esercitata, è rimesso il loro bilanciamento»¹³.

A questo si aggiunga che, pur mantenendo una posizione, per così dire, garantista con riguardo all'efficacia della limitazione di mandati solo in ipotesi di esercizio della carica «nei confronti della medesima popolazione e del medesimo territorio comunale»¹⁴, un sicuro rigore nell'interpretazione della disposizione in argomento è confermato dalla ritenuta operatività del divieto «anche qualora, durante uno dei mandati, il comune sia stato gestito da un commissario prefettizio»¹⁵ e dalla configurazione di una responsabilità erariale a titolo di colpa grave del sindaco (oltre che del

¹⁰ Così Consiglio di Stato, sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2765.

¹¹ Cfr. T.A.R. Sardegna, sez. II, 8 febbraio 2007, n. 98 secondo cui «[l]a disciplina di cui all'art. 51 d.lg. 18 agosto 2000 n. 267 [...] non viola i principi costituzionali di cui agli art. 2, 48 e 51 cost., non comprimendo il diritto di elettorato attivo e passivo oltre i limiti di ragionevolezza e logicità, ma scongiurando al contrario, l'instaurarsi di personalismi e forme clientelari e dando corretta applicazione al principio secondo cui l'esercizio di tali diritti si esplica secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

¹² V. in proposito T.A.R. Piemonte (Torino), sez. II, 14 febbraio 2005, n. 296 ove l'art. 51, comma 2 T.u.e.l. non è stato ritenuto in contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 48, 51 e 97 Cost. «rientrando tale previsione nella discrezionalità del legislatore e non essendo in essa ravvisabile alcuna illegittima limitazione della sovranità popolare o del diritto di elettorato passivo, né violazione dei principi di uguaglianza o di buon andamento dell'amministrazione, e neppure alcuna menomazione dell'autonomia comunale».

¹³ In questo senso Cassazione civile, sez. I, 20 maggio 2006, n. 11895.

¹⁴ Viene così ad escludersi «l'ammissibilità di applicazioni analogiche od estensive ad altre ipotesi» che darebbero luogo ad una limitazione del diritto di elettorato passivo (cfr. Cassazione civile, sez. I, 29 marzo 2013, n. 7949).

¹⁵ Cassazione civile, sez. I, 26 marzo 2015, n. 6128 ritiene non potersi «escludere la configurabilità del mandato stesso in presenza di una siffatta gestione», anche alla luce del fatto che l'art. 51 Cost., in disparte la previsione contenuta al terzo comma, «prescind[e] dalla consecutività dell'effettivo espletamento delle funzioni di sindaco».

consiglio comunale) eletto in violazione dell'art. 51, comma 2 T.u.e.l. e in quanto tale illegittimamente operante¹⁶.

Vero è, comunque, che tentativi di rimodulazione della limitazione al numero di mandati, in specie al fine di circoscriverne l'applicabilità ai soli comuni con maggior numero di abitanti, sono stati portati avanti nelle legislature successive all'entrata in vigore del T.u.e.l.¹⁷, riuscendo invero a completare l'*iter* parlamentare di approvazione soltanto in occasione dell'approvazione della legge n. 56/2014 la quale al comma 138 dell'articolo unico ha stabilito che «*[a]i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati*».

In tempi ancora più recenti, poi, l'art. 3 della legge n. 35/2022, in vigore dal 14 maggio del medesimo anno, ha modificato l'art. 51, comma 2 T.u.e.l., mutuando il raggiungimento del numero massimo dei mandati da causa di non (immediata) eleggibilità a causa di non (immediata) ricandidabilità¹⁸, nonché portando a tre il numero massimo di mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti¹⁹.

¹⁶ Per quanto «[i]l danno per l'ente è circoscritto alla sola indennità di funzione», cfr. Corte dei conti (Lazio), sez. reg. giurisd., 25 gennaio 2010, n. 94.

¹⁷ Su questi aspetti v. F. FURLAN, *Art. 51*, cit. il quale si sofferma, peraltro, sulle violazioni registratesi nel corso delle elezioni amministrative del 2006 e sulle successive iniziative intraprese dall'allora Ministro dell'Interno, on. Giuliano Amato.

¹⁸ Art. 3, comma 1, lett. a), n. 1. Si rammenta in vigenza della originaria formulazione dell'art. 51, comma 2 T.u.e.l. la devoluzione alla giurisdizione del giudice ordinario del ricorso volto a far dichiarare l'ineleggibilità del sindaco eletto in violazione di detta norma per quando parimenti proposto per ottenere l'annullamento delle operazioni elettorali (T.A.R. Veneto, sez. III, 20 ottobre 2006, n. 3740); la rielezione per il terzo mandato consecutivo determinava una fattispecie di decadenza dalla carica, rilevabile dal consiglio comunale in sede di convalida ovvero denunciabile mediante azione popolare, nonché dal prefetto anche successivamente alla convalida stessa da parte del consiglio (Cassazione civile, sez. I, 20 maggio 2006, n. 11895).

¹⁹ Art. 3, comma 1, lett. a), n. 2. Ai sensi dell'art. 51, comma 3 T.u.e.l., per come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. b) legge n. 35/2022 rimane, comunque, ferma la possibilità di un terzo mandato nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti ove uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. L'art. 3, comma 2, legge n. 35/2022 ha provveduto ad abrogare espressamente l'art. 1, comma 138 legge c.d. Delrio.

3. Un (altro) *excursus* in tema di limitazione dei mandati (consecutivi) dei sindaci nella legislazione delle regioni a statuto speciale

In esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali», riconosciuta *ab origine* alla regione siciliana²⁰ e con legge cost. n. 2/1993 alle altre autonomie regionali speciali²¹, i legislatori regionali hanno nel tempo a vario modo consentito l'esplicazione del terzo mandato nella carica di sindaco, in specie nei comuni di minori dimensioni.

Procedendo con ordine, la prima regione ad aver espressamente introdotto una deroga al divieto del terzo mandato è il Trentino-Alto Adige ove la l.r. n. 3/1994 aveva previsto all'art. 5, comma 3 la non immediata rieleggibilità alla carica di sindaco per chi avesse espletato il mandato per tre volte consecutive²². La vigente l.r. n. 2/2018, all'art. 75 conferma la non rieleggibilità alla carica di sindaco per «*chi abbia espletato il mandato per tre volte consecutive se non sono decorsi almeno trenta mesi dalla cessazione della medesima carica*»²³.

²⁰ Lo statuto della regione siciliana, approvato con regio decreto n. 455/1946 e convertito nella legge cost. n. 2/1948, prevede all'art. 14 che «*[l]'Assemblea nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative*»; dedica poi una specifica disposizione, l'art. 15, alla potestà legislativa «*esclusiva*» regionale in materia di «*circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali*».

²¹ La legge cost. n. 2/1993 ha modificato in «ordinamento degli enti locali» la materia «circoscrizioni comunali» originariamente prevista con riguardo (i) alla Sardegna dalla legge cost. n. 3/1948, art. 3, comma 1, lett. b), (ii) alla Valle d'Aosta dalla legge cost. n. 4/1948, art. 2, lett. b), (iii) al Trentino-Alto Adige dalla legge cost. n. 5/1948, art. 4, n. 3 (cfr. d.P.R. n. 670/1972) da esercitarsi tutte «*in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica*», oltre nella regione Trentino-Alto Adige l'interesse nazionale «*della tutela delle minoranze linguistiche locali*». La materia «ordinamento degli enti locali» è stata, altresì, inserita dalla legge cost. n. 2/1993 tra le materie di cui all'art. 4, legge cost. n. 4/1963 recante lo *Statuto della regione Friuli-Venezia Giulia* da esercitarsi in armonia con quanto già richiamato nel periodo precedente.

Si rammenta, tuttavia, che l'art. 5 dello Statuto del Trentino-Alto Adige e l'art. 5 di quello del Friuli-Venezia Giulia – entrambi abrogati *in parte qua* dalla legge cost. n. 2/1993 – prevedessero originariamente la potestà legislativa rispettivamente in materia «ordinamento dei comuni e delle province» e «ordinamento e circoscrizioni dei Comuni» da esercitarsi, oltre che con l'osservanza dei limiti generali del precedente art. 4, «in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

²² Considerandosi «*mandato intero quello espletato per almeno trenta mesi*» ai sensi del medesimo art. 5. La non immediata rieleggibilità veniva poi mutata in ineleggibilità in ipotesi di mancato decorso di almeno trenta mesi dalla cessazione della medesima carica ad opera della l.r. n. 1/2013, art. 4.

²³ Si rammenta con riguardo al Trentino-Alto Adige la sentenza n. 292/1994 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità, per assoluta genericità della delibera governativa di impugnazione con specifico riguardo alle leggi regionali da impugnare, del ricorso di legittimità costituzionale promosso dal governo per il mancato adeguamento da parte del Trentino-Alto Adige ai principi generali e alle norme fondamentali recati dalla legge n. 81/1993 in materia di elezioni dirette, tra cui anche quello della non immediata rieleggibilità da parte del sindaco che avesse ricoperto la carica per due volte consecutive. A commento v. T. GROPPI, *Il ricorso per "mancato adeguamento" della legislazione del Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano nelle prime pronunce della*

È del marzo 2003, invece, la l.r. Valle d'Aosta²⁴ con cui è stato inserito nella l.r. n. 54/1998 l'art. 30 *bis* il quale ha sì accolto la soluzione di cui all'art. 51, comma 2 T.u.e.l. per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, ma al contempo ammesso in quelli con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti un terzo mandato consecutivo alla carica di sindaco e un quarto là dove uno di quelli avesse avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. La più recente l.r. n.1/2015 ha poi confermato con riguardo alla carica di sindaco il regime di eleggibilità appena rammentato²⁵.

Sul finire dell'anno 2003, ancora, il Friuli-Venezia Giulia ha approvato la l.r. n. 21 la quale ha introdotto all'art. 1 della l.r. n. 13/1999²⁶ un comma 2 *bis* in forza del quale nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti venivano consentiti tre mandati consecutivi alla carica di sindaco²⁷. Nel 2012 la l.r. n. 26 ha, con l'art. 39, portato l'applicabilità del comma 2 *bis* da ultimo richiamato a (tutti) i comuni non capoluogo di provincia. Ma nella regione Friuli-Venezia Giulia si riscontrano altri tre interventi legislativi in materia: la l.r. n. 19/2013 la quale, all'art. 4, ha operato un pieno riallineamento della legislazione regionale a quella nazionale²⁸; la l.r. n. 4/2019 la quale, all'art. 2, ha poi sottratto i comuni con popolazione sino a 2.000 abitanti dall'applicabilità del divieto del terzo mandato consecutivo del sindaco e ammesso per i medesimi comuni un quarto mandato nella consueta ipotesi di durata ridotta di uno dei mandati espletati²⁹; la l.r. n. 8/2022 la quale, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 35/2022, ha nuovamente portato a tre i mandati consecutivi consentiti nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti e consentito nei medesimi comuni l'espletamento del quarto mandato nel caso di conclusione anzitempo di uno di

Corte costituzionale, in *Giur. it.*, 1995, p. 263 ss.; R. ROMBOLI, *Ricorso successivo avverso le leggi locali "non adeguate" in Trentino-Alto Adige e contenuto minimo della delibera governativa di impugnazione*, in *Le Regioni*, 1995, p. 601 ss.

²⁴ L.r. n. 8/2003. L'intervento normativo sulla l.r. n. 54/1998 è posto in essere dall'art. 18, comma 1.

²⁵ Cfr. art. 40, commi 3 e 4.

²⁶ La l.r. n. 13/1999, all'art. 1 «*In attesa della disciplina organica dell'ordinamento degli enti locali, da emanarsi in attuazione della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2*» accoglieva le scelte operate e vigenti a livello statale con riguardo alla limitazione del numero dei mandati del sindaco.

²⁷ Oltre che un quarto mandato consecutivo ove uno dei precedenti mandati avesse avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

²⁸ Cfr. art. 4, comma 2 secondo cui «*[c]hi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco, alla scadenza del secondo mandato non è immediatamente rieleggibile alla medesima carica nello stesso ente*» e comma 3 secondo cui «*[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*».

²⁹ La l.r. n. 4/2019 introduce, infatti, un comma 3 *bis* all'art. 4 della l.r. n. 19/2013.

quelli già espletati, oltre che disposto l'inapplicabilità di qualsivoglia limitazione al numero dei mandati nei comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti³⁰.

Si giunge, quindi, alla parte resistente nel giudizio di legittimità costituzionale richiamato in apertura, la quale già con la l.r. n. 3/2009, in espressa deroga a quanto stabilito dall'art. 51, comma 2 T.u.e.l. e anticipando le novità poi introdotte dalla legge c.d. Delrio, aveva previsto all'art. 1, comma 17 che «*[i]n attesa della disciplina organica regionale dell'ordinamento degli enti locali [...] nei comuni sardi aventi popolazione sino a 3.000 abitanti sono consentiti al sindaco tre mandati consecutivi*». Nella l.r. n. 9/2022, art. 1, all'attenzione della Consulta nella pronuncia in commento, il legislatore sardo ha inserito nella l.r. n. 4/2022 l'art. 1 bis secondo cui «*[a]i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è consentito un numero massimo di quattro mandati consecutivi*» e che «*[a]i sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi*».

Concludendo l'affresco di deroghe al divieto del terzo mandato derivante dalle regioni speciali, quella siciliana ha, invero, per lungo tempo regolato il regime di (ri)eleggibilità del sindaco per il profilo che viene qui in particolare considerazione in piena sintonia con quanto disposto a livello nazionale³¹. In tempi recentissimi, poi, precorrendo gli imminenti sviluppi della legislazione statale di cui alla legge n. 35/2022, la l.r. n. 5/2021 ha innalzato a tre il numero massimo di mandati del sindaco nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti³². Da ultimo, il disegno di legge n. 186/2022, presentato su iniziativa parlamentare il 15 dicembre 2022, interviene nuovamente sulle condizioni di eleggibilità del sindaco introducendo una deroga al divieto del terzo mandato consecutivo per i comuni fino a 15.000 abitanti; il testo, trasmesso alla Commissioni Affari Istituzionali il successivo 28 dicembre ed esitato per l'aula nella seduta del 21 febbraio 2013, non risulta al momento in cui si scrive posto all'ordine del giorno dell'aula per il successivo esame, probabilmente in ragione delle rilevanti perplessità di ordine costituzionale evidenziate dal servizio

³⁰ La l.r. n. 8/2022 ha modificato nuovamente il comma 3 bis dell'art. 4 l.r. n. 19/2013 e aggiunto un ulteriore comma 3 ter.

³¹ La l.r. n. 7/1992 prevedeva, infatti, all'art. 3, comma 3 che il sindaco fosse «*immediatamente rieleggibile una sola volta*». La successiva l.r. n. 7/2012 stabiliva all'art. 10 che l'art. 3, comma 3 l.r. n. 7/1992 fosse integrato con la possibilità di «*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*».

³² In particolare, l'art. 3 prevedeva che «*All'articolo 3 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7 e successive modificazioni, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente: 3-bis. Nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui al comma 3. Ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi*».

studi dell'Assemblea Regionale Siciliana³³, oltre che per la risoluzione nei termini di cui si dirà della questione di legittimità costituzionale della l.r. sarda n. 9/2022.

4. Tornando al ricorso introduttivo del giudizio e alla difesa regionale

Nel ricorso promosso avverso l'art. 1 l.r. sarda n. 9/2022 il presidente del Consiglio dei ministri, come anticipato, ha lamentato la lesione degli artt. 117, comma 2, lett. p) Cost., dell'art. 3 Cost. e dell'art. 3, lett. b) dello statuto della regione autonoma della Sardegna.

Le violazioni invocate muovono tutte da un duplice comune presupposto: il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 51, comma 2 T.u.e.l. e la configurazione di quest'ultimo quale norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica.

Da un lato, infatti, come risulta dalla ricostruzione legislativa proposta, la previsione censurata:

- si poneva in contrasto, già al momento della pubblicazione, con il combinato disposto di cui all'art. 51, comma 2 Cost. e art. 1, comma 138 legge n. 56/2014 nella misura in cui (i) innalza (da 3.000) a 5.000 il numero di abitanti di un comune idoneo a consentire la rieleggibilità del sindaco al terzo mandato consecutivo e (ii) porta (da tre) a quattro i possibili mandati consecutivi dei sindaci dei comuni con popolazione sino a 3000 abitanti;

- continua a porsi in contrasto con l'art. 51, comma T.u.e.l. per come modificato dalla legge n. 35/2022, in vigore dal 14 maggio 2022, nella misura in cui (i) facendo riferimento ai comuni «*fino a 5.000 abitanti*» anziché ai comuni «*con popolazione inferiore a 5.000 abitanti*» ha indebitamente ampliato «la sfera potenziale dei comuni nei quali sono consentiti tre mandati» e (ii) porta (ancora da tre) a quattro i possibili mandati consecutivi dei sindaci dei comuni con popolazione sino a 3000 abitanti.

Dall'altro lato, l'art. 51, comma 2 T.u.e.l. è qualificabile in termini di norma fondamentale di riforma economica sociale «e comunque di principi generali dell'ordinamento costituzionale, che costituiscono un limite inderogabile anche per la potestà legislativa prevista dallo Statuto sardo» per la tutela dell'uniformità della disciplina in materia di enti locali e di un «ricambio della classe

³³ Cfr. la nota di lettura Documento n. 1 – 2023, XVIII Legislatura, gennaio 2023.

dirigente» strumentale, ai sensi degli artt. 1 e 114 Cost., alla realizzazione di un ordinamento democratico degli enti locali³⁴.

L'art. 1 l.r. n. 9/2022, dunque, viola l'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost. in attuazione del quale l'art. 51 T.u.e.l. è stato emanato sia nella formulazione previgente che in quella da ultimo modificata; l'art. 3 Cost. poiché dà luogo a «ingiustificabili disparità di trattamento tra sindaci di diverse regioni senza obbiettive ragioni di differenziazione della situazione dei comuni sardi rispetto ai comuni del restante territorio nazionale»; nonché l'art. 3, lett. *b*) dello statuto di autonomia in ragione del fatto che la Sardegna, così come le altre regioni speciali, è chiamata a esercitare la potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, di cui pure è titolare in via esclusiva, «nei limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico»³⁵.

All'individuazione dei parametri costituzionali lesi segue, in ultimo, il richiamo all'orientamento della giurisprudenza costituzionale in tema di accesso alle cariche politiche per il quale l'esercizio della potestà legislativa, anche primaria, dalle regioni in materia di ineleggibilità e di incompatibilità «incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di uguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost.»³⁶, riscontrandosi a questo proposito una «esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale»³⁷ alla quale può derogarsi soltanto in presenza «di situazioni esclusive di [una] Regione, o diverse da quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale», e di «motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale»³⁸. E tuttavia la differente regolazione regionale, secondo la prospettazione statale, non è sorretta da specificità della regione Sardegna non potendosi «certo sostenere che in questa sussistono minori rischi di influenze indebite sulla competizione elettorale, rispetto al restante territorio nazionale o, più in generale, che il principio di democraticità della Repubblica e dei suoi enti locali debba in Sardegna essere applicato in modo da assicurare minori possibilità di ricambio della classe dirigente»³⁹.

³⁴ Tale ultimo rilievo darebbe luogo, infatti, anche alla lesione degli artt. 1 e 114 Cost. (principio di democraticità della Repubblica fondata sulle autonomie locali), sempre in combinazione con l'art. 3, lett. *b*), statuto speciale.

³⁵ Le parole virgolettate nel testo fanno riferimento a espressioni verbali di cui al ricorso introduttivo, in specie alle pp. 5-7.

³⁶ Corte cost., sentenza n. 143/2010.

³⁷ Corte cost., sentenza n. 288/2007.

³⁸ *Ex multis* Corte cost., sentenza n. 84/1994.

³⁹ Ancora ricorso introduttivo, p. 9.

Venendo alla difesa di parte resistente, la regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto vari profili, oltre che la non fondatezza delle questioni proposte.

In un senso, infatti, è rilevata la non pertinenza del parametro di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., non essendo la disposizione regionale impugnata riconducibile a tale ambito materiale, bensì al più generale diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost, invero non evocato dal ricorrente quale parametro del giudizio. A ciò si aggiunga, poi, che la censura sarebbe formulata in modo assertivo, essendosi parte ricorrente limitata a identificare oggetto e parametro del giudizio senza offrire una congrua indicazione delle ragioni fondanti il contrasto con le previsioni costituzionali, e ciò anche con riguardo ai richiami agli artt. 1 e 114 Cost. La genericità e l'apoditticità sono, peraltro, rilevate con riguardo all'ampliamento della sfera dei potenziali comuni ammessi al terzo mandato del sindaco, derivante dalla scelta del legislatore regionale di fare riferimento ai comuni «sino a 5.000» abitanti, piuttosto che a quelli «con popolazione inferiore a 5.000» abitanti in considerazione del fatto che il ricorrente, diversamente dal legislatore regionale, non ha contezza del contesto fattuale di riferimento.

In altro senso, nel merito, con riguardo al parametro di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., è rilevato come tale ambito materiale necessiti di essere comparato con quello di cui all'art. 3, comma 1, lett. b) dello statuto di autonomia, il quale consente la valorizzazione di un sistema locale differenziato che può ben passare attraverso la differenziazione in materia elettorale. Con riguardo poi alla violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 3, comma 1, lett. b) statuto regionale, la regione rileva come il ricorso si basi sul riconoscimento quale principio generale dell'ordinamento non dell'individuazione ragionevole di un numero massimo di mandati alla carica di sindaco, quanto piuttosto dell'individuazione concreta contenuta nel T.u.e.l. in ciò dando luogo a una automatica prevalenza della normativa statale su quella regionale difforme: le limitazioni al diritto di elettorato passivo, secondo costante giurisprudenza costituzionale, devono trovare giustificazione in esigenze costituzionalmente rilevanti poiché «l'eleggibilità» costituisce «la regola, mentre l'ineleggibilità l'eccezione»⁴⁰ e in ogni caso, nel caso di specie, lo spopolamento e la bassissima densità demografica della regione, la forte perifericità dei territori rispetto ai centri urbani e alla erogazione dei servizi, oltre alle impellenti incombenze connesse alla realizzazione del piano nazionale di ripresa e resilienza, si lascerebbero apprezzare quali evidenti ragioni di diversificazione dei comuni

⁴⁰ Cfr. Corte cost., sentenze n. 25/2008 e nn. 220 e 306/2003.

sardi rispetto alle autonomie comunali nazionali in particolare in ordine alla governabilità dei territori.

5. La decisione della Consulta

Con la sentenza qui in commento la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1 l.r. Sardegna n. 9/2022 per violazione dell'art. 3, lett. *B*), dello statuto speciale e degli artt. 3 e 51 Cost., rimanendo, invece, assorbita la censura relativa alla lesione dell'art. 117, comma 2, lett. *P*), Cost. Prima di soffermarsi sull'*iter* motivazionale a supporto dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, tuttavia, un rapido cenno meritano talune precisazioni che il Giudice delle leggi ha ritenuto di offrire con riguardo al *thema decidendum*, oltre che le ragioni che hanno condotto all'infondatezza delle eccezioni di inammissibilità sollevate da parte resistente.

5.1. Chiarimenti preliminari sul *thema decidendum* e infondatezza delle eccezioni di inammissibilità.

Nel *Considerato in diritto*, esposti brevemente i termini della questione sottoposta alla propria attenzione, la Corte ritiene di dedicare qualche considerazione preliminare sul rilievo contenuto nella difesa regionale in ordine al mancato richiamo nell'atto introduttivo del giudizio all'art. 51 Cost. quale parametro di costituzionalità. A questo proposito, premesso che «se così fosse, la disposizione regionale censurata non potrebbe essere censurata alla luce del principio costituzionale di parità di accesso alle cariche elettive», il Giudice costituzionale sottolinea, al contrario, come «le censure statali, considerate complessivamente [...], si incentrano proprio sulla necessità, per le autonomie speciali di rispettare il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive» come sarebbe ampiamente dimostrato dalla giurisprudenza costituzionale citata nel ricorso e dai richiami, anche testuali, in essa contenuti all'art. 51 Cost. Quest'ultimo, pertanto, è «parte del *thema decidendum* sottoposto a questa Corte»⁴¹.

⁴¹ Punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

Quanto alle eccezioni di inammissibilità, rimane in ombra quella relativa alla non pertinenza, rispetto all'ambito materiale entro cui è esercitata la potestà legislativa regionale, del parametro di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. il quale, come anticipato, rimane a ben guardare assorbito nella trattazione nel merito della questione: la Corte si sofferma, piuttosto, sulla lamentata assertività delle doglianze contenute nel ricorso che però ricollega (soltanto) agli evocati artt. 1 e 114 Cost. con riferimento ai quali, tuttavia, ha gioco facile nel rilevare come essi «non sono stati richiamati quali parametri costituzionali a supporto di una censura distinta e autonoma dalle altre», ma bensì a supporto di argomentazioni ricollegate alla violazione formale di altre previsioni di rango costituzionale.

Parimenti infondata risulta l'eccezione di genericità e apoditticità della censura relativa alla incostituzionalità derivante dall'utilizzo della locuzione «sino a 5.000 abitanti» in luogo di «inferiore a 5.000 abitanti», poiché «la eventuale marginalità dello scostamento [...] potrebbe, a, più, rilevare per la valutazione del merito della censura, ma non quale ragione di inammissibilità»⁴².

5.2. Il percorso argomentativo a sostegno dell'incostituzionalità della disposizione impugnata

L'incostituzionalità della disposizione censurata muove dalla collocazione della potestà legislativa delle regioni speciali in tema di elezioni locali, e dunque di ineleggibilità e incompatibilità alle diverse cariche, nella materia «ordinamento degli enti locali» da esercitarsi «*in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica*». In particolare, nella ricognizione dei limiti a tale competenza legislativa regionale, la Corte ripercorre la propria giurisprudenza ove centrale rilevanza assume il rispetto del principio di uguaglianza in ambito elettorale per come declinato all'art. 51 Cost.: il diritto fondamentale di elettorato passivo è «intangibile nel suo contenuto di valore» e «può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di

⁴² Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

appartenenza»⁴³. Con specifico riguardo all'accesso alle cariche elettive locali, del resto, è l'identità di interessi di comuni e province rispetto alle proprie comunità a dare fondamento alla necessità di una disciplina uniforme⁴⁴ la quale può essere derogata dalle regioni speciali soltanto in presenza di sicure ed eccezionali peculiarità locali⁴⁵.

Così identificati il titolo competenziale e i relativi limiti alla base dell'esercizio della potestà legislativa regionale, la Corte giunge ad interrogarsi sulla idoneità dell'art. 51, comma 2 T.u.e.l. a dare specifica attuazione all'art. 51 Cost. e dunque a costituire un argine per la competenza legislativa esclusiva regionale in materia di «ordinamento degli enti locali». Alla risposta positiva a questa domanda segue la puntuale ricostruzione della normativa nazionale in materia di limitazione al numero dei mandati consecutivi dei sindaci, a valle della quale la previsione di un numero massimo di mandati consecutivi è qualificata in termini di «ponderato contraltare» alla elezione a suffragio universale e diretto del sindaco: un punto di equilibrio la cui individuazione e modificazione non può che essere rimessa al legislatore statale, che si trova «nelle migliori condizioni per stabilire i contorni di tale regolamentazione, e per apprezzare, sempre unitariamente, eventuali esigenze che suggeriscano di modificare il punto di equilibrio raggiunto»⁴⁶.

Per i profili presi qui in considerazione, può essere il caso di rammentare talune riflessioni finali del percorso argomentativo che conduce all'incostituzionalità della disposizione censurata. E in questa misura, da un lato, la Corte sottolinea la necessità di apprezzare la limitazione al numero massimo dei mandati consecutivi in relazione non tanto al numero dei mandati in sé, quanto piuttosto alla durata quinquennale di ciascun mandato del sindaco al fine di meglio valutare e ponderare il potenziale disallineamento quantitativo nella permanenza ininterrotta nella carica di vertice dell'ente locale. Dall'altro lato, le ragioni addotte dalla regione Sardegna a sostegno della normativa difforme, diversamente da quanto affermato da parte resistente, non costituiscono specificità del territorio regionale sardo, posto che la scarsa popolosità e la collocazione spesso

⁴³ Corte cost., sentenza n. 143/2010.

⁴⁴ Corte cost., sentenze nn. 288/2007 e 539/1990.

⁴⁵ Cfr. punto n. 6 del *Considerato in diritto* ove la Corte rammenta come, in ragione dei fenomeni di forte pressione della criminalità organizzata sulla amministrazione, nella Regione Siciliana in via eccezionale sono state ritenute non ledere la Costituzione discipline d'accesso alle cariche elettive locali più restrittive di quella nazionale (cfr. sentenze nn. 288/2007; 539/1990; 127/1987).

⁴⁶ Il punto di equilibrio, in specie, è raggiunto tra il diritto fondamentale di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost. e ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali, quali «l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali» (cfr. punto n. 8 del *Considerato in diritto*).

“periferica” dei comuni, oltretutto l’aspirazione alla continuità dell’azione amministrativa, anche alla luce della realizzazione del PNRR, sono riscontrabili in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale.

6. Spunti di riflessione

Il dispositivo di incostituzionalità sollecita una riflessione su alcuni profili oggetto di approfondimento nel prosieguo dell’indagine e in particolare (i) sull’utilizzo del parametro di cui all’art. 51 Cost. ai fini della dichiarazione di non conformità a Costituzione, (ii) sull’esatto contenuto normativo dell’art. 51, comma 2 T.u.e.l. quale limite alla potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali e ancora (iii) sulla ferma chiusura da parte della Corte a fare ricorso nel giudizio in via principale alla dichiarazione di illegittimità conseguenziale di leggi di altre regioni.

6.1. Sulla scelta del parametro costituzionale di cui all’art. 51 Cost. ai fini della dichiarazione di incostituzionalità

In primo luogo, un approfondimento merita l’utilizzo da parte della Corte del parametro di cui all’art. 51 Cost., in specie in considerazione del ruolo centrale svolto ai fini della dichiarazione di illegittimità.

All’evidenza, infatti, nell’atto introduttivo del giudizio non vi è traccia della formale invocazione di tale disposizione costituzionale, risultando le censure sollevate esclusivamente in riferimento agli artt. 117, comma 2, lett. *p*) Cost., 3 Cost. e 3, comma 1, lett. *b*) dello statuto di autonomia. È pur vero, tuttavia, che, in disparte il mero richiamo testuale pur contenuto all’interno di una delle pronunce della Corte citata nel ricorso, una valutazione complessiva e sostanziale delle censure conduce a ritenere leso il principio di necessaria uniformità e uguaglianza della disciplina in materia di elettorato passivo quale specificazione in ambito elettorale dell’art. 3 Cost.

Piuttosto, qualche perplessità desta la scelta del giudice costituzionale in ordine all’individuazione del titolo competenziale alla base dell’art. 1 l.r. sarda impugnata e dell’art. 51,

comma 2, T.u.e.l., i quali intendono disciplinare con una diversa efficacia territoriale la medesima fattispecie: (la durata del mandato e) la limitazione dei mandati consecutivi dei sindaci.

In un caso, infatti, la Corte rammenta prontamente la costante giurisprudenza costituzionale con cui la disciplina che regola nelle regioni a statuto speciale «le elezioni degli enti locali, e le relative ineleggibilità e incompatibilità» è ricondotta «alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»⁴⁷ da esercitarsi, come più volte ricordato, nei limiti di quanto previsto dall'art. 3 dello statuto sardo.

Nell'altro, invece, della normativa statale invocata dal ricorrente la Corte sceglie di apprezzarne l'idoneità «a riempire di contenuto il principio di cui all'art. 51, Cost.», nonostante nella prospettazione offerta dall'avvocatura dello Stato il contrasto con l'art. 51 T.u.e.l. della disposizione regionale fosse ritenuto dare luogo alla violazione in qualche modo speculare dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. del quale il primo costituirebbe attuazione sia (curiosamente) nella sua versione previgente che in quella da ultimo modificata⁴⁸.

Per questa via, la potestà legislativa regionale in materia di “ordinamento degli enti locali” è chiamata a conformarsi all'art. 51 d.lgs. n. 267/2000 non in quanto norma fondamentale di riforma economica e sociale, bensì in quanto norma di attuazione diretta della Costituzione.

Rimane così in ombra la questione, non secondaria, dell'applicabilità del T.u.e.l. alle regioni a statuto speciale, risolta, invero non proprio felicemente, dall'art. 1, comma 2 d.lgs. n. 267/2000 secondo cui «*[l]e disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste degli statuti e dalle relative norme di attuazione*»; la formulazione di tale previsione, infatti, riproponendo pressoché integralmente l'art. 1, comma 2 l. n. 142/1990, non ha contribuito a restituire in termini nuovi il rapporto tra ambito di applicazione della legge statale sull'ordinamento degli enti locali e potestà legislativa delle regioni a statuto speciale per come ampliata dalla legge cost. n. 2/1993. E a questo proposito persuade la posizione sostenuta in dottrina per cui, facendo leva sui riferimenti testuali non a “principi” o a “norme fondamentali” bensì a “disposizioni”, peraltro non “incompatibili”, contenuti dell'art. 1, comma 2 T.u.e.l., ha messo in discussione la tesi,

⁴⁷ Punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ Ricorso introduttivo, p. 6. L'avverbio inserito tra parentesi nel testo pensa all'entrata in vigore del d.lgs. n. 267/2000 precedentemente rispetto all'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001 che ha introdotto la materia «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane*» quale materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

pure autorevolmente sostenuta in letteratura, incline a individuare all'interno del testo unico norme fondamentali di riforma economico-sociale o principi dell'ordinamento giuridico⁴⁹, proponendo piuttosto una qualificazione del T.u.el. quale norma suppletiva per le autonomie differenziate. Secondo questa impostazione «*il d.lgs. n. 267 è [...] destinato a non trovare applicazione nelle regioni speciali, a meno che in una o più regioni difetti una disciplina oppure che in una o più regioni la disciplina adottata non sia completa (dove una sua efficacia limitatamente alle sole parti non «coperte» dal legislatore regionale)*»: simile interpretazione, nondimeno, assicura coerenza all'ordinamento generale posto che «*la deroga all'ordinario riparto delle competenze normative si giustifica [...] alla luce della essenzialità e della indefettibilità di una disciplina che garantisca il funzionamento degli enti locali*»⁵⁰.

6.2. Sull'utilizzo dell'esatto contenuto normativo dell'art. 51, comma 2 T.u.e.l. (e non della mera e non irragionevole previsione di un numero massimo di mandati consecutivi del sindaco) quale limite alla potestà legislativa regionale in materia di "ordinamento degli enti locali"

La configurazione dell'art. 51, comma 2 T.u.e.l. in termini di contenuto attuativo dell'art. 51 Cost. è strettamente connessa, peraltro, all'aver inteso (l'avvocatura dello Stato prima e poi) la Corte identificare il limite alla competenza legislativa regionale non nella mera e non irragionevole individuazione di un numero massimo dei mandati consecutivi del sindaco, bensì nella esatta opzione (di volta in volta) effettuata dal legislatore statale⁵¹.

Attraverso questa lente di osservazione, in altri termini, si spiega forse la cautela della Corte nel declinare il disposto di cui all'art. 51, comma 2 T.u.e.l. espressamente in termini di norma essenziale di riforma economico-sociale o di principio generale dell'ordinamento.

⁴⁹ Cfr. T. GROPPI, *Commento all'art. 1*, in G. ROLLA-T. GROPPI, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 24 ss.; L. VANDELLI, *Commento all'art. 1*, in L. VANDELLI-E. BARUSSO, *Autonomie locali: disposizioni generali, soggetti*, Rimini, Maggioli, 2004, p. 32 ss.

⁵⁰ Così P. PASSAGLIA, *Art. 1*, in C. NAPOLI-N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, cit., Edizione 2013, p. 9.

⁵¹ Nel punto 2.2.2. del *Ritenuto in fatto* risulta che efficacemente la regione resistente abbia osservato che «*il ragionamento del ricorrente si fonda sull'assunto che sia espressione di un principio generale dell'ordinamento non la previsione di un ragionevole limite al mandato dei sindaci, ma unicamente quella specificamente contenuta nell'art. 51 TUEL*».

Le sensibili modificazioni e integrazioni subite da tale previsione nei trenta anni della sua vigenza, con riguardo dapprima alla stessa durata in carica del sindaco e quindi alla previsione di un numero massimo di mandati consecutivi del medesimo, privano la disposizione stessa di quella stabilità che auspicabilmente dovrebbe caratterizzare le norme fondamentali di riforma economico-sociale; analogamente, le sostanziali e stratificate deroghe all'art. 51 Cost. presenti nella legislazione delle regioni a statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali non favoriscono la configurabilità del divieto del terzo mandato per come cristallizzato *ratione temporis* nella legislazione statale in termini di principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

L'utilizzo del limite costituzionale di cui all'art. 51 Cost., allora, per come "riempito di contenuto" dall'art. 51, comma 2, T.u.e.l. rende più agevole il percorso che conduce alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, posto che in assenza di un limite qualificabile in termini di norma fondamentale di riforma economico-sociale o di principio da considerarsi generale, affatto scontati risulterebbero i profili di incostituzionalità di una legge regionale in materia di ordinamento degli enti locali con un contenuto normativo sì difforme dalla disciplina statale, ma in ipotesi coerente con la distribuzione demografica infraregionale dei comuni.

6.3. Sulla confermata chiusura della Corte a fare ricorso nel giudizio in via principale allo strumento della illegittimità conseguenziale di leggi di altre regioni

L'*excursus* proposto circa le deroghe previste da leggi regionali speciali vigenti alla normativa statale in tema di mandati consecutivi dei sindaci dovrebbe restituire plasticamente l'immagine della *differenziazione* in essere nel godimento – per dirla con la Corte – del fondamentale diritto di elettorato passivo.

L'indubbia peculiarità normativo-fattuale che viene a determinarsi a valle della pronuncia in commento potrebbe costituire allora l'occasione per tornare a riflettere sullo strumento della illegittimità costituzionale in via conseguenziale di leggi di altre regioni nel giudizio in via principale⁵².

⁵² In generale sull'illegittimità conseguenziale nel giudizio in via principale v. almeno E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità conseguenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità conseguenziale nel giudizio in via principale)*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di),

Come è noto, le ragioni del prudente utilizzo dell'istituto di cui all'art. 27, legge n. 87/1953, riconducibili in generale al suo quantomeno problematico rapporto con il principio del chiesto e pronunciato, nel giudizio in via di azione trovano ulteriore specificazione nella garanzia dell'integrità del contraddittorio in un processo a parti necessarie e, ancora, nella *politicità* della impugnazione governativa⁵³.

In tempi relativamente recenti, tuttavia, la sfrontata parzialità del governo nella selezione delle leggi regionali da impugnare ha rinvigorito il dibattito sul punto, sollecitato in particolare dalla sentenza n. 107/2016 con cui la Corte costituzionale, marcando il compito dello Stato di «custode della finanza pubblica allargata», ha rivolto «*un vero e proprio rimprovero*» al governo ricorrente⁵⁴, sottolineando come «[s]ebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi»⁵⁵.

Quanto ai possibili strumenti (o rimedi, o addirittura espedienti) processuali per far fronte all'inerzia del governo, la via dell'autorimessione da parte della Corte di questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto leggi regionali analoghe a quella impugnata non pare in effetti

Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi, Giappichelli, Torino, 2007, p. 373 ss.; A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Rubbettino, Catanzaro, 2008; S. RAGONE, *Riflessioni problematiche sull'applicazione dell'illegittimità costituzionale consequenziale nel giudizio in via principale*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 431 ss.; ancora A. MORELLI, *Le conseguenze dell'invalidità: l'incerto ambito di applicazione dell'art. 27, secondo periodo, della l. n. 87 del 1953*, in *Giur. cost.*, 2012, 439 ss.; F. DAL CANTO, *La Corte e lo ius superveniens: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 4113 ss.; C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2019, p. 285 ss.

⁵³ Cfr. E. MALFATTI-E. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 146 ss. e 194. Per una puntuale e ragionata ricostruzione delle posizioni in dottrina contrarie all'utilizzo dello strumento di cui all'art. 27, legge n. 87 per dichiarare l'illegittimità consequenziale di leggi di altre regioni nel giudizio in via principale v. C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 721 ss.

⁵⁴ F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 183.

⁵⁵ Per il profilo che viene qui in considerazione v. in particolare il commento di L. MOLLIKA POETA, *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 1/2017, spec. pp. 5-7.

percorribile, per l'assorbente ragione dell'evidente difetto del requisito della rilevanza della questione stessa⁵⁶.

La granitica chiusura della Corte nel consentire la partecipazione di soggetti diversi dalla parte ricorrente e da quella resistente – secondo il costante orientamento per cui «nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione»⁵⁷ – dovrebbe altresì escludere l'opportunità di agire in via giurisprudenziale per modificare lo *status quo*⁵⁸.

L'estensione dell'oggetto del giudizio attraverso lo strumento della dichiarazione di illegittimità consequenziale di disposizioni regionali non impugnate potrebbe essere la soluzione in effetti preferibile assolvendo, peraltro, «la funzione di espungere dall'ordinamento giuridico il maggior numero possibile di norme illegittime, per una più rapida e tempestiva tutela della legalità costituzionale, ed evitare che si creino ingiustificate disparità di trattamento»⁵⁹. Essa, tuttavia, dovrebbe certamente accompagnarsi alla previsione di idonee garanzie del diritto di difesa delle regioni originariamente non coinvolte nel giudizio; per far ciò appare necessaria una relativamente puntuale modifica delle norme integrative, posto che attualmente la tutela del giusto processo costituzionale esclude la soddisfazione del principio di uniformità sul territorio nazionale nel godimento di un diritto fondamentale, altrimenti affidato alla non coercibile obbedienza delle regioni spettatrici del giudizio⁶⁰.

⁵⁶ F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 183, in particolare v. nota n. 58.

⁵⁷ *Ex plurimis*, da ultimo, Corte cost., sentenza n. 117/2022.

⁵⁸ Si rammenta come nell'ambito del giudizio in via incidentale con la sentenza n. 422/1995 – con cui veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 51 Cost. dell'art. 5 legge n. 81/1993 nella parte in cui prevedeva riguardo alla elezione a consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore a due terzi – è stata altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale, oltre che di talune altre previsioni statali, di numerose leggi regionali speciali (cfr. artt. 41, comma 3, 42, comma 3 e 43, comma 4 ultimo periodo, e comma 5, ultimo periodo, decreto del Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L; art. 6, comma 1, ultimo periodo, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 14/1995; art. 32, commi 3 e 4 l.r. Valle d'Aosta n. 4/1995, n. 4).

⁵⁹ Così A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, in *Le Regioni*, 2019, p. 659 ss. e spec. 677 ss.

⁶⁰ Sulla posizione della regione di fronte all'annullamento di una norma identica a quella prevista da una propria disposizione legislativa v. la ricostruzione e la prospettazione offerte da C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 729 ss.

7. Prospettive *de iure condendo* tra nuovi innalzamenti della soglia per l'eleggibilità (*rectius*, candidabilità) e (pur) possibile ritorno all'elezione indiretta del sindaco da parte del consiglio comunale. Considerazioni conclusive

Venendo a concludere, le prospettive *de iure condendo* paiono allo stato attuale due.

Da un lato, il legislatore statale potrebbe in certo senso decidere di farsi ulteriormente carico delle istanze di continuità nell'azione di governo comunale innalzando ancora il numero degli abitanti che consente il terzo mandato del sindaco.

A questo proposito, può essere il caso di ricordare che la stessa proposta di legge parlamentare presentata nel 2018 e divenuta poi legge n. 35/2022⁶¹ prevedeva nella versione originaria un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni con popolazione tra 5.000 e 15.000 abitanti, eliminando invece qualsiasi limitazione ai mandati per i comuni al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti.

Nella XIX legislatura, invece, risulta presentata alla Camera dei deputati il 24 novembre 2022 la proposta di legge di iniziativa parlamentare n. 628 la quale interviene nuovamente sull'art. 51, comma 2, ultimo periodo T.u.e.l. sostituendo l'attuale riferimento a "5.000" con "15.000" abitanti e quindi consentendo il terzo mandato del sindaco nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti⁶². Con riguardo a tale prospettiva normativa, là dove l'*iter* legislativo proseguisse, potrebbe essere il caso di ripensare la stessa formulazione di tutto il comma, in specie nel rapporto tra regola ed eccezione che, già alterato nel 2014 e ancor più compromesso nel 2022, risulterebbe del tutto stravolto se l'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo del sindaco fosse circoscritta ai soli comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti⁶³.

Le regioni a statuto speciale, d'altro canto, si trovano in uno Stato di diritto costituzionale a doversi confrontare con la sentenza qui in commento. Esse potrebbero in esercizio della potestà legislativa in materia "ordinamento degli enti locali" valutare di abbandonare l'elezione a suffragio universale e diretto del sindaco e riconsiderare l'ipotesi dell'elezione indiretta da parte del consiglio comunale. Tale opzione, che senz'altro *scioglie* la tensione con la permanenza nella carica del

⁶¹ Cfr. A.S. 1356.

⁶² Assegnata alla I Commissione Affari costituzionali il 24 gennaio 2023.

⁶³ Secondo i dati di cui all'Atlante dei piccoli comuni redatto a cura di ANCI nel 2019 i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti costituiscono, infatti, il 69% dei comuni italiani.

vertice dell'ordinamento comunale, potrebbe altresì costituire un vero e proprio laboratorio per restituire un ruolo centrale alle assemblee elettive, sempre più schiacciate, e a tutti i livelli di governo, dagli esecutivi.