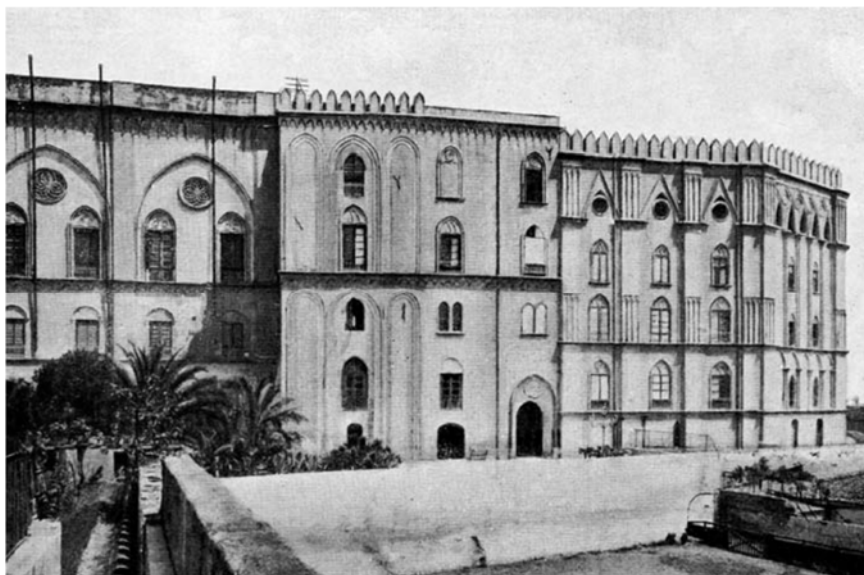




Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 4 - 2022

**Note di lettura sulle disposizioni del DDL nn. 1142-1116-1135:  
«Modifica di norme in materia di elezioni comunali»**

XVII Legislatura  
15 febbraio 2022



### **Servizio Studi**

Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:  
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---

*I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge*

## **Note di lettura sulle disposizioni del DDL n. 1142**

### **«Modifica di norme in materia di elezioni comunali»**

#### **Premessa.**

Il DDL n. 1142, pur recando “*Modifica di norme in materia di elezioni comunali.*” all’art. 1 interviene sulle ipotesi di ineleggibilità dei deputati dell’ARS andando a modificare la legge regionale n. 29 del 1951.

L’art. 2, invece, interviene sulle condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco nei Comuni fino a 15.000 abitanti, introducendo una deroga al divieto di esercitare un terzo mandato consecutivo.

Sul punto, l’art. 3, comma 3-bis, della legge regionale n. 7 del 1992, come recentemente introdotto dall'articolo 3, comma 1, della legge regionale 17 febbraio 2021, n. 5, ha esteso ai comuni siciliani fino a cinquemila abitanti la deroga al divieto del terzo mandato consecutivo dei sindaci, già previsto dalla normativa statale per i Comuni sino a tremila abitanti.

L’art. 2 del DDL che si esamina intende estendere ulteriormente la suddetta deroga questa volta ai Comuni siciliani con popolazione fino a quindicimila abitanti, così differenziando nettamente l’ordinamento degli enti locali siciliano da quello nazionale.

Sotto il profilo del riparto delle competenze legislative la Regione siciliana è dotata di competenza legislativa esclusiva in tema di elezione dei Deputati dell’ARS (art. 3 dello Statuto speciale) e di “regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative” (art. 14 lett. o) dello Statuto speciale) e in materia di “circoscrizioni, ordinamento e controllo degli enti locali” (art. 15, comma 3, dello Statuto speciale).

Si rammenta, però, che l’esercizio delle competenze legislative esclusive deve comunque esplicarsi nel rispetto dei limiti di cui all’art. 117, comma 1, Cost. (Costituzione, vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea e obblighi internazionali), nonché nel rispetto della normativa statale espressiva delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica e dei principi generali dell’ordinamento giuridico. Quest’ultimo limite, com’è noto, pur essendo ora espressamente previsto dallo Statuto speciale di autonomia della Regione siciliana con riferimento alla legge regionale che disciplina l’elezione dei Deputati dell’ARS, è ritenuto dalla giurisprudenza

costituzionale pacificamente applicabile alla Sicilia alla pari delle altre Regioni speciali con riferimento alle materie di competenza esclusiva di cui agli artt. 14 e 15 St. (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 263 del 2016).

Tanto evidenziato, pare opportuno svolgere le considerazioni che seguono.

**Art. 1. “Modifica art. 8, comma 1, lettera b) della legge Regionale n. 29 del 20 marzo 1951 e s.m.i.”**

Il DDL n. 1142, pur recando “*Modifica di norme in materia di elezioni comunali.*” all’art. 1 interviene sulle ipotesi di ineleggibilità dei deputati dell’ARS andando a modificare la legge regionale n. 29 del 1951.

Infatti, l’art. 8, comma 1, lett. b) della legge regionale n. 29 del 1951, nella formulazione attualmente vigente, prevede che non sono eleggibili come deputati dell’Assemblea regionale siciliana “*i sindaci e gli assessori dei comuni, compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento generale della popolazione*”. La modifica che si intende introdurre è tesa a limitare ulteriormente il diritto di elettorato passivo prevedendo di estendere la suddetta ipotesi di ineleggibilità ai sindaci dei Comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti.

Si deve osservare che alle modifiche della legge regionale in parola, si applica la disciplina di cui all’art. 17-*bis* del medesimo Statuto che prescrive l’eventuale sottoposizione a referendum qualora, entro tre mesi dalla pubblicazione, ne facciano richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o quinto dei componenti dell’ARS. Pertanto, anche in difetto della suddetta richiesta di referendum, la disposizione, qualora approvata, entrerà in vigore una volta decorso il predetto termine di tre mesi.

Inoltre, per una ormai costante prassi interpretativa dello Statuto, si ritiene che la suddetta legge regionale tesa a disciplinare l’elezione dei deputati dell’ARS, debba essere approvata e modificata con la maggioranza assoluta prescritta dall’art. 9, comma 3, dello Statuto speciale.

Nel merito, si osserva che, allo stato, la normativa nazionale per l’elezione a deputato o senatore prevede che non siano eleggibili i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, secondo quanto previsto dall’art. 7, comma 1, lett. c), del D.P.R. 361/1957, recante il Testo unico delle leggi per la elezione della Camera, che si applica anche alla

elezione del Senato in forza del rinvio contenuto nell'articolo 5 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica.

Il legislatore siciliano, quindi, intenderebbe introdurre una disciplina maggiormente restrittiva del diritto di elettorato passivo rispetto a quella prevista per il Parlamento nazionale.

Si rammenta che il diritto di elettorato passivo è un diritto politico fondamentale, sicché la Corte, con una costante giurisprudenza, ha affermato che l'ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost. (Corte cost. sentt. nn. 143/2010, e 235/1988).

Tradizionalmente, la dottrina e la giurisprudenza individuano il fondamento dell'ineleggibilità nel timore che l'elettore possa essere condizionato nell'esercizio del diritto di voto da particolari posizioni personali o cariche rivestite dal candidato; infatti le cause di ineleggibilità sono costituite da talune posizioni personali che, in astratto, potrebbero turbare il libero convincimento degli elettori o immettere nella competizione il peso o il sospetto di interessi economici.

Sul punto, occorre tenere in considerazione i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale sulle cause che consentono alla Regione siciliana di introdurre discipline differenziate in tema di legislazione elettorale dell'ARS e degli organi elettivi degli enti locali.

Secondo il giudice delle leggi *“la potestà legislativa della Regione siciliana in materia elettorale differisce da quella delle Regioni ordinarie, dal momento che essa, ai sensi dell'art. 3, primo comma, e dell'art. 9, terzo comma, dello statuto speciale (...), è titolare in materia di potestà legislativa di tipo primario, la quale deve peraltro svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto.”*

In quest'ambito, di recente, la sentenza n. 288 del 2007 ha affermato che *«questa Corte in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali (di cui agli artt. 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto) ha in molte occasioni affermato che “la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni*

*e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza».*

E, benché la Corte abbia ritenuto *“che la potestà legislativa della Regione siciliana in tema di elezioni dell’Assemblea regionale sia più ampia rispetto a quella relativa alle elezioni degli enti locali (sentenze n. 162 e n. 20 del 1985; n. 108 del 1969), anch’essa, tuttavia, incontra sicuramente un limite nell’esigenza di garantire che sia rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale”* (Corte cost., sent. n. 143 del 2010).

**Detto ciò, si deve osservare che le Regioni ordinarie e speciali presentano sul punto una disciplina assai variegata.**

Le Regioni ordinarie, com’è noto, sono chiamate a disciplinare la materia delle ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Consigliere regionale sulla base dei principi fissati dalla legge n. 165 del 2004.

In particolare, l’art. 2, comma 1, lett. a) prevede che le Regioni ordinarie disciplinino la *“sussistenza delle cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati”*.

Sulla base di tale previsione, le Regioni Abruzzo, Campania, Lazio, Lombardia hanno tutte previsto l’ineleggibilità dei Sindaci alla carica di Consigliere regionale ma individuando ciascuna un diverso limite di popolazione. **L’Abruzzo e la Campania** i Sindaci dei comuni superiori a **cinquemila abitanti**, il **Lazio** quelli dei Comuni superiori a **ventimila abitanti**, la **Lombardia**, invece, non ha individuato **alcun limite di popolazione**.

Nelle altre Regioni ordinarie non si è adottata alcuna normativa in tal senso, sicché continua a trovare applicazione l’art. 2 della legge n. 151 della legge 23 aprile 1981, (come chiarito da Corte cost. n. 143 del 2010) tutt’ora vigente esclusivamente per i casi di ineleggibilità dei Consiglieri regionali (sul punto ved. art. 274 del D.lgs. n. 267 del 2000).

**Le Regioni speciali prevedono tutte l’ineleggibilità per i sindaci dei Comuni** ma fissando anch’esse **in maniera differenziata** il numero di abitanti oltre in quale scatta la predetta ineleggibilità alla carica di Consigliere regionale.

Nel dettaglio, si tratta di **tremila** per la Regione Friuli Venezia-Giulia (art. 2 lett. h-bis legge regionale n. 21 del 2004) e per la Regione Valle d’Aosta (art. 2, comma 2, legge regionale n. 20 del 2007); di **cinquemila abitanti** per quella di consigliere provinciale della

Provincia autonoma di Trento (art. 15 lett. c) legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2), di **ventimila abitanti** per la Provincia autonoma di Bolzano (art. 8, comma 2, lett. b) della legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14).

Le differenti normative previste nelle altre regioni speciali, che si differenziano quindi da quella nazionale per l'elezione della Camera e del Senato, parrebbero trovare una causa giustificatrice di "carattere locale" proprio nel minor numero di abitanti complessivo delle Regioni in parola. Circostanza, quest'ultima, che consente di prevedere una disciplina ragionevolmente differenziata in tema di ineleggibilità di quanti ricoprono la carica di sindaco individuando il numero di abitanti oltre il quale scatta la predetta ineleggibilità in rapporto al complessivo numero degli abitanti della Regione speciale.

Si osserva, pertanto, che **il legislatore siciliano, può ragionevolmente distanziarsi dalla disciplina tutt'ora vigente** sotto il profilo della limitazione del diritto di elettorato passivo dei sindaci, **nella misura in cui la modifica risponda alle proprie specificità territoriali e demografiche.**

**Si rileva, in ogni caso,** che in forza dei principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis* sent. n. 143 del 2010) **la norma in esame avrà delle ricadute anche sulla disciplina dell'incompatibilità posto che il principio del parallelismo tra cause di incompatibilità e cause di ineleggibilità sopravvenute,** previsto dall'art. 2, comma 1, lett. a), della legge 165/2004 **che a detta della Corte si applica anche alle Regioni speciali,** *"impone di configurare l'incompatibilità nelle medesime ipotesi ed entro gli stessi limiti in cui la legge regionale prevede una causa di ineleggibilità"* (Corte cost. sent. n. 143 del 2010).

**Art. 2. "Modifica comma 3 bis, dell'art. 3 della Legge Regionale n. 7 del 26 agosto 1992 e s.m.i."**

**La disciplina recata dall'art. 2 del DDL in esame desta forti perplessità di ordine costituzionale e rischia di essere impugnata dal Governo statale.**

Occorre ricordare che il divieto del terzo mandato dei Sindaci previsto dall'art. 51 del TUEL secondo la costante giurisprudenza di legittimità *"tende a tutelare la sovranità popolare, la libertà di voto e la buona amministrazione, impedendo forme di permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possano dar luogo ad anomale*

*espressioni di clientelismo e incidere quindi sulla libertà di voto dei cittadini e sulla imparzialità dell'amministrazione" (ex multis Cassazione civile, sez. I, 29/03/2013, n. 7949).*

Se è pur vero che il legislatore siciliano, come specificato in premessa, è dotato di competenza piena in tema di ordinamento degli enti locali e, più in generale, in materia di legislazione elettorale degli organi comunali, occorre rammentare che la competenza in questione come già detto deve esercitarsi nei limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Inoltre, la Corte costituzionale, con riferimento alla materia elettorale regionale e locale, ha più volte affermato che *"discipline differenziate sono legittime sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalle disposizioni censurate"* (ex multis Corte cost., sent. n. 143 del 2010) o quando vi sia la *"necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali"* (Corte cost., sent. n. 82 del 1982).

Ancora più chiaramente la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana 14 ottobre 1993, recante *"Norme integrative delle disposizioni di cui all'art. 2 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 26"*, ha sancito che *"discipline differenziate in tema di elettorato passivo adottate dalla Regione siciliana possano essere non costituzionalmente illegittime "in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale, ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale"* (cfr. sentenze nn. 108 del 1969 e 171 del 1984, nonché nn. 127 e 130 del 1987, 235 del 1988, 571 del 1989, 539 del 1990, 463 del 1992). Ora, nel caso in esame la disciplina prevista dalla legge regionale non opera una restrizione, bensì un allargamento dell'elettorato passivo, sia sotto il profilo dell'ineleggibilità che su quello dell'incompatibilità rispetto alla disciplina vigente nel territorio nazionale in base alle leggi statali. Tale diversità non trova alcuna ragionevole giustificazione in una specialità di situazione della Regione siciliana: non può certo sostenersi che in essa sussistano minori rischi di indebite influenze sulla competizione elettorale o maggiori possibilità di esercizio congiunto di più cariche pubbliche elettive rispetto al restante territorio della Repubblica. Del resto neanche i lavori preparatori offrono alcun elemento utile per giustificare l'innovazione apportata» (Corte cost., sent. n. 84 del 1994).

Nel caso di specie, non risulta evidente quali siano le ragioni di carattere locale che giustificano una così evidente differenziazione rispetto alla normativa statale valevole per l'intero territorio nazionale.



Le ragioni di forte perplessità costituzionale sono ancor più accresciute dalla circostanza che, nell'ambito della Regione siciliana, i Comuni con popolazione fino a quindicimila abitanti rappresentano una gran parte, ossia l'82,86 %, della totalità degli enti territoriali in questione (circa 324 su complessivi 391, mentre i Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti sono 211)<sup>1</sup>. Di conseguenza, la deroga al divieto del terzo mandato consecutivo dei sindaci da eccezione, prevista per i soli piccoli Comuni sino a cinquemila abitanti, si trasformerebbe in regola. Ciò avverrebbe in contrasto con il principio generale che emerge dalla normativa statale ove, al contrario, il divieto di terzo mandato consecutivo rappresenta la regola e la sua deroga un'eccezione.

Ciò detto, la Corte si è espressa sul tetto di mandati elettivi, pur in una fattispecie diversa, ossia sul divieto del terzo mandato dei consiglieri dell'ordine forense ma esprimendo dei principi valevoli anche per la fattispecie in esame. In tale occasione la Corte ha affermato che *“Le condizioni di eguaglianza stabilite dall'articolo 51 della Costituzione per accedere «alle cariche elettive» possono essere compromesse se alla competizione (...) può partecipare chi ha ricoperto due (o più) mandati consecutivi, consolidando così un forte legame con una parte dell'elettorato. Il divieto del terzo mandato consecutivo favorisce inoltre il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo “forze fresche” nel meccanismo rappresentativo e blocca il rischio di cristallizzazione della rappresentanza. Si tratta dunque di un divieto in linea con il principio del buon andamento dell'amministrazione, in particolare nelle sue declinazioni di imparzialità e trasparenza” (Corte cost., sent. n. 173/2019).*

**Inoltre, preme sottolineare che qualora nei confronti delle disposizioni in esame venisse sollevata una questione di legittimità costituzionale in via principale, o anche in via incidentale, la pronuncia del giudice delle leggi che dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in parola potrebbe avere ricadute sui sindaci eventualmente eletti per svolgere un terzo mandato consecutivo che, in forza della dichiarazione di incostituzionalità, verserebbero in una causa di ineleggibilità che, com'è noto, determina la decadenza dell'eletto.**

**Normativa in tema di terzo mandato dei sindaci in corso di esame presso il Parlamento nazionale**

---

<sup>1</sup> DATI ESTRATTI IL 17 FEB 2022, 09H31 UTC (GMT) DA ISTAT

Tra l'altro, pare opportuno osservare presso il Parlamento nazionale è in discussione un progetto di legge di iniziativa parlamentare, già approvato definitivamente alla Camera dei deputati (A. C. 1356 A e abb) e trasmesso al Senato (DDL n. 2462), recane, *“Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n.39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico”*.

L'art. 3 del progetto di legge in parola, eleva da due a tre il numero di mandati consecutivi consentiti ai sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (come attualmente consentito a livello statale ai comuni fino a 3.000 abitanti). Per i sindaci dei comuni con 5.000 o più abitanti rimane, invece, il limite di due mandati consecutivi.

Inoltre, il divieto di terzo mandato (o di quarto mandato per i comuni sotto la soglia di 5.000 abitanti) viene qualificato come causa di incandidabilità mentre attualmente il terzo mandato costituisce causa di ineleggibilità.

La proposta modifica, quindi, si introduce in una disciplina ancora più rigorosa atteso che la sussistenza di cause di incandidabilità viene accertata *ex ante* all'atto di presentazione della candidatura da parte della commissione elettorale circondariale, mentre *“la mera sussistenza di una condizione di ineleggibilità non inficia né la candidatura dell'interessato né, correlativamente l'ammissione della lista. Il rimedio apprestato dall'ordinamento, nell'ipotesi di elezione di un candidato che non abbia tempestivamente rimosso la causa di ineleggibilità consiste piuttosto nella configurazione di una causa di decadenza”* (ex multis Tar Lazio, Roma, sez. II-ter, 7 settembre 2005, n. 6608).

Viene inoltre abrogata la previsione della legge 56/2014 (art. 1, comma 138) che ha elevato da due a tre il limite di mandati consecutivi per i sindaci dei comuni fino a 3.000 abitanti, **prevedendo un tetto di mandati complessivi pari a tre.**

Preme osservare che l'originaria formulazione del progetto di legge in parola, poi disattesa dal legislatore, prevedeva una disciplina in gran parte analoga a quella che vorrebbe introdursi nella Regione siciliana con i DDL in esame,

Infatti, l'art. 20 del progetto di legge A. C. 1356 prevedeva di modificare l'art. 51 del TUEL di eliminare il **limite dei mandati** per i **sindaci dei comuni fino a 5.000 abitanti** ed eleva da due a **tre il limite dei mandati consecutivi** per i sindaci dei **comuni da 5.000 a 15.000 abitanti**. Per i soli sindaci dei comuni con più di 15.000 abitanti rimaneva il limite di due mandati consecutivi.

I lavori del progetto di legge in questione, quindi, parrebbero confermare la tendenza del legislatore nazionale a ritenere la deroga al divieto del terzo mandato dei sindaci un'eccezione che trova un'applicazione limitata con esclusivo riferimento ai piccoli comuni che abbiano un numero di abitanti inferiore o fino a 5000.