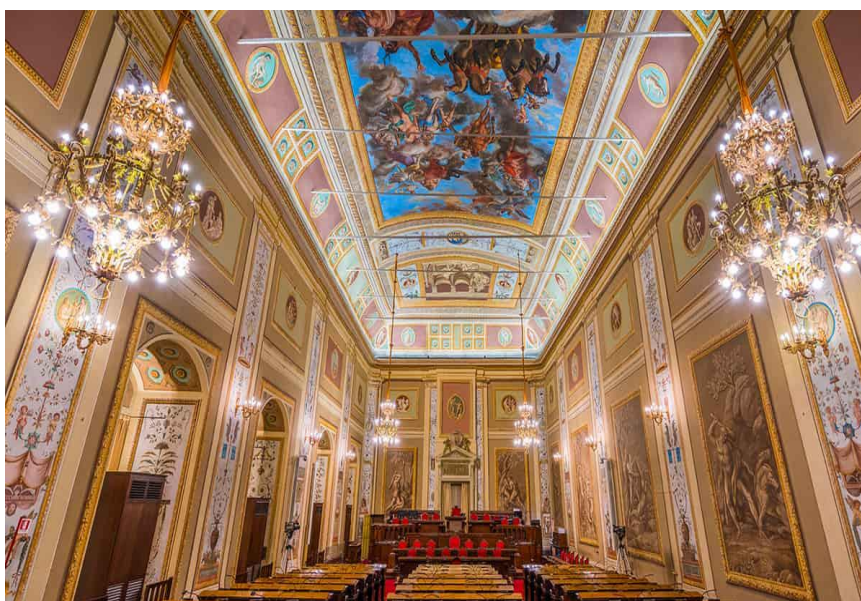




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi



NOTA DI LETTURA

DDL N. 186

Modifica di norme in materia di elezioni comunali

Documento n. 1 - 2023

XVIII Legislatura

Gennaio 2023

INDICE

1. Deroga al divieto del terzo mandato dei sindaci per i comuni fino a 15.000 abitanti:	4
2. Delibera del Consiglio dei Ministri 6 giugno 2022 recante impugnativa della legge regionale della Sardegna n. 9 del 2022	7
3. Normativa statale in tema di terzo mandato dei sindaci	8
Delibera C.d.M. 6.6.2022	11

DDL n. 186 recante “Modifica di norme in materia di elezioni comunali

Premessa:

Il DDL n. 186, recante “*Modifica di norme in materia di elezioni comunali.*” all’art. 1 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 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 allora vigente per i Comuni sino a tremila abitanti.

A sua volta, a livello statale, recentemente l’articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2022, n. 35, pubblicata in Gazzetta Uff. 29/04/2022 n. 99 ed entrata in vigore il 14 maggio 2022, ha modificato il comma 2 dell’art. 51 del D.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) prevedendo 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 ricandidabile alle medesime cariche. Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato*”.

L’art. 1 del DDL che si esamina intende estendere ulteriormente la suddetta deroga questa volta ai Comuni siciliani con popolazione fino a quindicimila abitanti, così differenziando 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 “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).

1. Deroga al divieto del terzo mandato dei sindaci per i comuni fino a 15.000 abitanti:

La disciplina recata dall'art. 1 del DDL in esame desta perplessità di ordine costituzionale e pertanto potrebbe essere soggetta a censure da parte del 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).

In particolare, sempre nella sentenza n. 143 del 2010, il giudice delle leggi ha evidenziato che l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la 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.

Con la sentenza n. 288 del 2007 la Consulta, con 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 diverse 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”.

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).

Dunque solo ragioni di carattere locale potrebbero giustificare una così evidente differenziazione rispetto alla normativa statale valevole per l'intero territorio nazionale e, quindi, consentirebbero alla Regione siciliana di adottare una normativa differente in tema di elettorato passivo per le elezioni alla carica di sindaco.

Le ragioni di forte perplessità costituzionale potrebbero essere 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)¹. 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).

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

2. Delibera del Consiglio dei Ministri 6 giugno 2022 recante impugnativa della legge regionale della Sardegna n. 9 del 2022

Si deve inoltre evidenziare che con delibera del 6 giugno 2022 il Consiglio dei Ministri ha deciso di impugnare la legge regionale della Sardegna n. 9 del 2022, che all'articolo 1, che modifica la legge regionale n. 4/2012, prevede che:

“1. Dopo l'articolo 1 della legge regionale 22 febbraio 2012, n. 4 (Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie), è inserito il seguente:

Art 1-bis (Durata del mandato del sindaco. Limitazione dei mandati)

1. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è consentito un numero massimo di quattro mandati consecutivi;

2. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi.”

Nella citata impugnativa, lo Stato, nel lamentare l'illegittimità costituzionale della deroga al divieto di quarto mandato per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3000 abitanti prevista dalla legge regionale della Sardegna, ha invece fatto salva la legittimità della deroga al divieto di terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni fino a 5000 abitanti prevista dalla medesima legge regionale solo in ragione della sopravvenuta modifica dell'art. 51 del TUEL da parte del Parlamento nazionale. Infatti, il Governo statale evidenzia *che “l'articolo 1 della legge in esame, che introduce l'articolo 1-bis della l.r. n. 4 del 2012, si poneva già in contrasto con il previgente articolo 51 del TUOEL nella versione vigente ratione temporis alla data di pubblicazione della legge regionale n. 9 del 2022 (BUR n. 17 del 12/4/2022) che non consentiva la rieleggibilità consecutiva del sindaco dopo il secondo mandato e con l'articolo 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014, che prevedeva il numero massimo di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti (ora abrogato dalla legge statale).*

Comunque, considerata l'entrata in vigore dal 14 maggio 2022 della citata riforma dell'articolo 51 del TUOEL operata dall'articolo 3 della legge n. 35/2022, che pone il limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000

abitanti, permane comunque l'illegittimità della previsione del comma 1 dell'articolo 1-bis della l.r. n. 4 del 2012, introdotta dall'articolo 1 della legge regionale in esame, in quanto consente ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi, ponendosi in contrasto con il novellato articolo 51 del TOUEL, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.”.

Dalla citata impugnativa, pertanto, lo Stato pare rivendicare, anche nei riguardi delle Regioni speciali, la competenza legislativa in ordine all'individuazione dei mandati consecutivi esercitabili dai titolari di cariche elettive sulla base dell'esigenza di stabilire discipline uniformi in tema di accesso alle predette cariche e, quindi, di elettorato passivo.

Non ultimo va evidenziato il rischio 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 (*ex multis* Tar Lazio, Roma, sez. II-ter, 7 settembre 2005, n. 6608., citata anche in seguito).

3. Normativa statale in tema di terzo mandato dei sindaci

Come evidenziato in premessa, recentemente l'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2022, n. 35, ha modificato il comma 2 dell'art. 51 del D.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) prevedendo 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 ricandidabile alle medesime cariche. Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato”*

Pare opportuno osservare che la citata modifica normativa del TUEL ha preso avvio da un progetto di legge di iniziativa parlamentare, approvato in prima lettura alla Camera dei deputati (A. C. 1356 A e abb) e poi trasmesso al Senato (DDL n. 2462) e da questi approvato in via definitiva, recante, *“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, come già riferito approvato in via definitiva con la legge 12 aprile 2022 n. 35, ha elevato da due a tre il numero di mandati consecutivi consentiti ai sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (come precedentemente consentito a livello statale ai comuni fino a 3.000 abitanti). Per i sindaci dei comuni con 5.000 o più abitanti è rimasto vigente, invece, il limite di due mandati consecutivi.

Inoltre, la citata modifica dell’art. 51 del TUEL, ha qualificato il divieto di terzo mandato (o di quarto mandato per in comuni sotto la soglia di 5.000 abitanti) come causa di incandidabilità mentre precedentemente il terzo mandato costituiva una causa di sola ineleggibilità.

La modifica operata dal legislatore nazionale, quindi, ha introdotto 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).

Inoltre, con il comma 2 dell’art. 3, della legge 12 aprile 2022, n. 35 è stata espressamente abrogata la previsione della legge 56/2014 (art. 1, comma 138) che aveva 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.

Si osserva che l'originaria formulazione del progetto di legge in parola, poi disattesa dal legislatore, prevedeva, invece, 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, allo stato della normativa statale al momento vigente, 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.

Per completezza, occorre segnalare che con l'avvio della XIX legislatura è stata depositata alla Camera dei deputati la "proposta di legge C. 628 Presentata il 24 novembre 2022" recante *"Modifica all'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di numero dei mandati per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti"* che non risulta ancora assegnata per l'esame in sede referente da parte delle commissioni competenti.

Delibera C.d.M. 6.6.2022

Dettaglio Legge Regionale

Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009. (11-4-2022)

Regione:Sardegna

Estremi:Legge n.9 del 11-4-2022

Bur:n.17 del 12-4-2022

Settore:Politiche ordinamentali e statuti

Delibera C.d.M. del: 6-6-2022 / **Impugnata**

Oggetto: REGIONE SARDEGNA — legge regionale n. 9/2022 recante “Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009.”

La legge regionale della Sardegna n. 9 del 2022 reca disposizioni concernenti il numero di mandati consecutivi dei sindaci nonché detta disposizioni in materia di iscrizione all’Albo dei segretari comunali e provinciali.

Tuttavia la legge è censurabile per le seguenti motivazioni:

1) L’articolo 1, che modifica la legge regionale n. 4/2012, prevede che “1. Dopo l’articolo 1 della legge regionale 22 febbraio 2012, n. 4 (Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie), è inserito il seguente:

Art 1-bis (Durata del mandato del sindaco. Limitazione dei mandati)

1. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è consentito un numero massimo di quattro mandati consecutivi;

2. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi.”

La recente normativa statale legge 12 aprile 2022, n. 35, recante “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”, entrata in vigore dal 14 maggio 2022, pubblicata nella G.U. del 29 aprile 2022, all’articolo 3 che modifica l’articolo 51 del TUOEL (che non consentiva la rieleggibilità consecutiva del sindaco dopo il secondo mandato) stabilisce al comma 2 che per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti vige il limite di 3 mandati consecutivi.

Inoltre, la medesima legge statale all’articolo 3, comma 2 abroga l’articolo 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014, che consentiva il numero massimo di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

Si segnala che l’articolo 1 della legge in esame, che introduce l’articolo 1-bis della l.r. n. 4 del 2012, si poneva già in contrasto con il previgente articolo 51 del TUOEL nella versione vigente *ratione temporis* alla data di pubblicazione della legge regionale n. 9 del 2022 (BUR n. 17 del 12/4/2022) che non consentiva la rieleggibilità consecutiva del sindaco dopo il secondo mandato e con l’articolo 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014, che prevedeva il numero massimo di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti (ora abrogato dalla legge statale).

Comunque, considerata l’entrata in vigore dal 14 maggio 2022 della citata riforma dell’articolo 51 del TOUDEL operata dall’articolo 3 della legge n. 35/2022, che pone il limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, permane comunque l’illegittimità della previsione del comma 1 dell’articolo 1-bis della l.r. n. 4 del 2012, introdotta dall’articolo 1 della legge regionale in esame, in quanto consente ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi, ponendosi in contrasto con il novellato articolo 51 del TOUDEL, in violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Tale previsione, inoltre, eccede dalle competenze statutarie della regione Sardegna in quanto, pur riconoscendo alla stessa - al pari delle altre Regioni a statuto speciale - ai sensi dell’articolo 3 lettera b) del proprio Statuto (legge costituzionale n. 3 del 1948) la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, la medesima deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della

Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Il citato articolo 51 del TUOEL, nella versione previgente e come recentemente riformato, emanato in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce la durata del mandato del sindaco e la limitazione dei mandati dei sindaci come sopra evidenziato, costituendo un limite inderogabile anche per la potestà legislativa prevista dallo Statuto sardo, in quanto norma posta a presidio dell'uniformità della disciplina degli organi di governo degli enti locali sull'intero territorio nazionale, al fine di evitare - in ossequio all'articolo 3 della Carta fondamentale - ingiustificabili disparità di trattamento tra sindaci di diverse regioni.

Inoltre, si evidenzia che la limitazione al mandato dei sindaci, prevista dall'articolo 51 del TUOEL, secondo 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 plurimis, Cassazione civile, Sez. I, 29/03/2013, n. 7949).

Se è pur vero che il Legislatore sardo 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 precedentemente sottolineato - deve esercitarsi nei limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

In proposito, la Corte costituzionale, con riferimento alla materia elettorale regionale e locale, ha più volte affermato che "il disegno costituzionale presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali" (ex plurimis, sent. n. 50 del 2015).

In particolare, nella sentenza n. 143 del 2010, la Corte ha chiarito che: "Questa Corte, attraverso una costante giurisprudenza, non di rado relativa a leggi della stessa Regione siciliana, ha affermato che l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la 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. 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".

La Consulta ha altresì 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” (cfr. Corte cost., sent. n. 82 del 1982).

Inoltre, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana approvata il 14 ottobre 1993, recante “Norme integrative delle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge regionale 10 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” (sent. n. 84 del 1994; v. anche 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).

Orbene, nel caso in esame - come in quelli trattati dalle ultime citate pronunce della Corte - la disciplina prevista dalla legge regionale non opera una restrizione, bensì un allargamento dell'elettorato passivo, rispetto alla disciplina vigente nel territorio nazionale in base alla normativa statale.

Quanto sopra premesso, pertanto, le previsioni dell'articolo 1-bis, comma 1, della l.r. n. 4/2012, così come introdotte dall'articolo 1 della legge regionale in esame, ponendosi in

contrasto con la citata normativa statale, violano l'articolo 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione, nonché l'articolo 3 della Costituzione, in quanto la norma crea disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, oltre ad eccedere le competenze Statutarie.

2) L'articolo 3 (Iscrizione all'Albo dei Segretari comunali e provinciali - Sezione regionale Sardegna) al comma 1 prevede che: "1. Al fine di sopperire con urgenza all'attuale carenza di Segretari comunali iscritti all'Albo dei Segretari comunali e provinciali - Sezione Regionale Sardegna, in deroga alle ordinarie modalità di accesso all'Albo stesso di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 (Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della L. 15 maggio 1997, n. 127), nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei Segretari comunali e provinciali, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, in possesso dei diplomi di laurea di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997 che ne facciano richiesta all'Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali e che ricoprano o abbiano ricoperto, alla data di entrata in vigore della presente legge, l'incarico di vicesegretario, sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali - Sezione regionale Sardegna, nella fascia di appartenenza del comune o provincia ove prevalentemente abbiano svolto l'incarico."

Al riguardo, in via preliminare, vanno richiamate le disposizioni che disciplinano le modalità di accesso alla carriera, nonché il ruolo e le funzioni del segretario.

L'articolo 13 del d.P.R. n. 465 del 1997 prevede l'accesso in carriera dei segretari e, in particolare al comma 1, l'iscrizione all'Albo per coloro che abbiano conseguito l'abilitazione ai sensi del successivo comma 2; tale abilitazione è rilasciata al termine di un corso-concorso di 4 mesi, seguito da un tirocinio pratico, presso uno o più comuni, di altrettanti mesi. Al corso si accede mediante concorso pubblico per esami.

Su quest'ultimo aspetto giova sottolineare che il Giudice delle leggi ha sempre considerato il pubblico concorso quale sistema con cui garantire il rispetto del principio dell'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione, anche al fine di soddisfare i valori costituzionali orientati a garantire che l'azione della pubblica amministrazione corrisponda al pubblico interesse.

In via preliminare, si rileva che la funzione di Segretario comunale e provinciale risulta costituire una figura infungibile che deve rispondere a ben determinati requisiti stabiliti dalla legislazione nazionale, pertanto anche le disposizioni di natura urgente, finalizzate a consentire il regolare funzionamento degli enti in presenza di una sensibile carenza degli organici, nelle more delle misure di potenziamento previste dal legislatore, devono risultare ispirate a tali finalità di coordinata ed omogenea gestione a livello nazionale.

Peraltro, stante l'oggetto della disposizione regionale volta a soddisfare esigenze organizzative, ancorché contingenti e finalizzate ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa, la norma in esame va ricondotta alla materia "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", di cui all'articolo 3, lettera b) dello Statuto della regione Sardegna che le attribuisce competenza esclusiva. Sul punto si rileva però che, per espressa previsione statutaria, l'esercizio di tale competenza deve comunque avvenire in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e, pertanto, la disposizione in argomento, ponendosi in contrasto con la citata normativa statale, eccede dalle competenze statutarie, in violazione della competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, in materia di ordinamento civile.

Inoltre, il differente trattamento introdotto dalla disposizione regionale rispetto alle previsioni normative nazionali determina una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei dipendenti degli enti locali delle altre regioni, con conseguente violazione dell'articolo 3 della Costituzione, nonché dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, che prevede l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico e dell'articolo 51, primo comma Cost.

A tale proposito occorre richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 95/2021 che, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune norme di una legge della Regione Trentino-Alto Adige relativa allo status giuridico ed economico del segretario comunale della Provincia Autonoma di Trento, ha ribadito come non basti, per l'accesso alla carriera di segretario comunale, il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica (come quella propria degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna di cui all'art. 3 della legge censurata), quando essa non

garantisce che la scelta abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere (sentenze n. 277 del 2013, n. 127 del 2011 e n. 225 del 2010).

Il ruolo e le funzioni dei segretari — materia, anche questa, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione — sono disciplinati dall'articolo 97 del TUOEL. La disposizione contrasta anche con l'articolo 98 del medesimo decreto legislativo nel quale è stabilito che l'iscrizione all'Albo è subordinata al possesso dell'abilitazione concessa dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della p. a. locale ovvero dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno e che al relativo corso si accede mediante concorso nazionale.

Si soggiunge che, in merito alla ripartizione della suddetta materia tra la potestà legislativa dello Stato e delle regioni, la Corte costituzionale si è più volte pronunciata (da ultimo, con la sentenza n.167/2021), ribadendo il principio in base al quale l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale.

In particolare, la predetta sentenza, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune norme di una legge regionale del Friuli-Venezia Giulia relative ai segretari comunali nelle sedi di segreteria con popolazione fino a tremila abitanti, ha stabilito che la suddetta materia di competenza statale impediva alla Regione anche l'attribuzione transitoria delle funzioni vicarie del segretario comunale, funzionario del Ministero dell'Interno (cfr. sentenza n. 23 del 2019) ai “dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale”. A maggior ragione vale il principio in argomento, se rapportato alla norma della legge regionale sarda in esame, che prevede un'iscrizione definitiva, all'Albo dei segretari comunali, dei funzionari comunali e provinciali affidatari dell'incarico di vicesegretario.

In particolare, la normativa regionale in questione, essendo volta ad introdurre modalità eccezionali e derogatorie per il reclutamento dei segretari, rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, tende a creare due differenti categorie di segretari, difficilmente conciliabili tra loro, alla luce dei principi di parità di trattamento, anche ai fini della successiva progressione in carriera. Sul punto anche la richiamata sentenza della Consulta n. 95/2021 ha

sottolineato l'irragionevolezza della sottoposizione alla medesima disciplina di "possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa".

La riconosciuta possibilità d'iscrizione all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali da parte degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, che ne facciano richiesta e che ricoprano o abbiano ricoperto l'incarico di vicesegretario, determina una irrazionale equiparazione con coloro che, superando un concorso adeguato alle funzioni da svolgere (quello per l'iscrizione all'Albo nazionale ex articolo 98 del d.lgs. n. 267/2000), hanno ottenuto l'abilitazione da organi statali.

Pertanto, l'articolo 3 ponendosi in contrasto con la citata normativa statale viola l'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, in materia di ordinamento civile nonché gli articoli 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione, in quanto interviene sull'ordinamento dei segretari comunali e provinciali, funzionari statali il cui status giuridico rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale ed eccedono le competenze statutarie.

Considerato quanto sopra premesso, si ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale della legge regionale in esame.