

RELAZIONE

La presente proposta intende sollecitare la promozione, ai sensi dell'articolo 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (come sostituito dal comma 2 dell'articolo 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131), della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 23 del 29 gennaio 2024.

1. La disposizione impugnanda.

L'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 7 del 2024, modificando l'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 (a seguire, anche solo "TUEL"), ha stabilito che *«per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato. Le disposizioni di cui ai precedenti periodi non si applicano ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti»*, prevedendo altresì che *«i mandati svolti o in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore del presente decreto sono computati ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma»*.

Il limite previsto dal primo periodo del comma 2 dell'articolo 51 del TUEL è quello per cui *«Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco [...] non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente ricandidabile alle medesime cariche»*.

Per effetto di tale intervento normativo, di carattere ordinamentale, la situazione prospettata dal legislatore è, dunque, la seguente:

- per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non esiste più alcun limite di mandato per i sindaci;
- per i comuni con popolazione da 5.001 fino a 15.000 abitanti esiste un limite di tre mandati consecutivi;
- per i comuni con oltre 15.000 abitanti il limite rimane quello dei due mandati consecutivi.

L'articolo 51, comma 2, del TUEL, peraltro, era già stato recentemente oggetto di modifica: l'articolo 3, comma 1, lettera a), numero 2), della legge 12 aprile 2022, n. 35, infatti, aveva differenziato la situazione dei sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, innalzando il limite da due a tre mandati consecutivi (innalzamento che era stato già previsto – ma per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, e con il limite massimo di tre mandati – dall'articolo 1, comma 138, della legge 7 aprile 2014, n. 56).

2. I profili di illegittimità costituzionale della disposizione.

La disposizione di cui al paragrafo precedente si espone alle censure di illegittimità costituzionale riferite alla violazione dei seguenti parametri.

2.1. Illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 per contrasto con l'art. 77 Cost.

La disposizione censurata si pone, anzitutto, in contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost., a norma del quale “[q]uando, in **casi straordinari di necessità e di urgenza**, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere”.

Stante la necessità di tutelare l'assetto delle fonti normative – che rappresenta uno dei principali elementi caratterizzanti la forma di governo nel sistema costituzionale – la Corte costituzionale, con giurisprudenza costante dal 1995 (sentenza n. 29 del 1995), ha affermato che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità.

La carenza dei predetti requisiti di necessità e urgenza, in particolare, può essere desunta, secondo la giurisprudenza della Corte, da una serie di “*indici intrinseci ed estrinseci*” che si ravvisano con evidenza nella disposizione censurata (sentenza n. 171 del 2007).

Sotto un primo profilo si denuncia l'estraneità e l'eterogeneità della disposizione in contestazione rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita.

Il decreto legge in questione, infatti, è rubricato “*Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale*” e si occupa 1) del “*prolungamento delle operazioni di votazione relative all'anno 2024 e per il contemporaneo svolgimento delle elezioni europee, regionali e amministrative*” (art. 1); 2) della “*revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale*” (art. 2); e 3) di “*norme elettorali applicabili ai capoluoghi di provincia e relativa denominazione*” (art. 3).

Nel preambolo del decreto, inoltre, si fa riferimento alla “*necessità di assicurare il pieno esercizio dei diritti civili e politici in occasione delle consultazioni elettorali*” del 2024, alla necessità e urgenza di adottare misure per il coordinamento normativo e la funzionalità dei procedimenti elettorali che nell'anno 2024 si svolgeranno contestualmente, nonché alla necessità e urgenza di integrare la vigente disciplina del censimento permanente della popolazione. Non viene, invece, in alcun modo motivata l'urgenza e la necessità di intervenire sulla disciplina dei mandati dei sindaci, né tanto meno la necessità di eliminare o attenuare (soltanto) per alcuni comuni il divieto di terzo mandato.

Sotto diverso profilo, assumendo soltanto per un momento la ragionevolezza della disposizione impugnata (che peraltro si contesta con riferimento ad altri parametri: v. *infra*), l'utilizzazione del decreto-legge “*non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta*” (sentenza n. 171 del 2007 della Corte cost.).

Da ultimo, la stessa materia elettorale mal si concilia con l'utilizzo della decretazione di urgenza e con l'introduzione di disposizioni asimmetricamente impattanti sul diritto di elettorato passivo, tanto è vero che la Corte costituzionale ha ancora recentemente affermato che il diritto di elettorato 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 appartenenza*” (Corte cost., sentenza n. 60 del 2023).

2.2. Illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 per contrasto con gli artt. 3, 5, 48, 51, 97, 114 e 118 Cost.

La disposizione censurata si pone, altresì, in violazione dei parametri di cui in rubrica nella parte in cui – diversificando la disciplina relativa al numero massimo di mandati dei sindaci in funzione della consistenza dell'elettorato di ciascun comune – aggrava la intrinseca e manifesta irragionevolezza dell'attuale assetto normativo (in violazione dell'art. 3 Cost.), determinando un'asimmetrica applicazione e tutela, sul territorio nazionale, di diversi diritti e principi fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, tra cui i) l'esercizio del diritto di elettorato attivo (art. 48 Cost.); ii) l'esercizio del diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.); iii) la continuità dell'azione amministrativa (apprezzabile alla luce del principio di buon andamento espresso dall'art. 97 Cost. e del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost.); iv) l'unitarietà e indivisibilità della Repubblica, il pluralismo autonomistico e il decentramento amministrativo (artt. 5 e 114 Cost.).

A supporto di tale differenziazione la Relazione al decreto legge espone la motivazione (cui non si fa, invece, menzione alcuna all'interno del Preambolo del decreto stesso) secondo cui la scelta censurata si imporrebbe in quanto *“nei comuni di minore dimensione demografica risulta di fatto spesso problematico individuare candidature per la carica di primo cittadino, per cui il divieto di rielezione per un terzo mandato comporta rilevanti criticità”*.

Senonché – come affermato da costante giurisprudenza – il limite massimo al numero di mandati dei sindaci era stato introdotto al fine di evitare *“la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo”* (Cass., Sez. I civile, sent. n. 6128/2015) ed è finalizzato ad assicurare *“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”* (Corte cost., sent. n. 60/2023). Ebbene, rispetto a tale *ratio*, la differenziazione introdotta dalla nuova disciplina appare priva di qualsivoglia ragionevolezza, posto che i medesimi interessi presidiati dal divieto di doppio mandato nei comuni con più di 15.000 abitanti non possono che porsi identicamente anche nei comuni di minori dimensioni.

Per di più, a ben vedere, la necessità di evitare pratiche clientelari e garantire la *par condicio* elettorale appare maggiormente apprezzabile a livello di realtà amministrative di piccole dimensioni, ove è più intenso il rapporto tra eletto e comunità rappresentata e sono meno articolati i sistemi di controllo interno ed esterno, sicché – sotto tale profilo – è viepiù apprezzabile l'irragionevolezza del quadro normativo che si produce per effetto della disposizione censurata.

Per tale ragione, si rende opportuno chiedere alla Corte costituzionale di pronunciare una sentenza additiva volta a uniformare la disciplina in esame estendendo a tutti i sindaci la possibilità di candidarsi per un terzo mandato o, in alternativa (o in subordine), di dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui aggrava l'irragionevolezza del quadro normativo di cui si è dato conto.