

Sentenza: 7 marzo 2023, n. 60

Materia: enti locali - mandato dei Sindaci - segretari comunali

Parametri invocati: artt. 3, 51 e 117, comma 2, lettera p) Cost.; art. 3 Statuto della Regione Sardegna

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (*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*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La pronuncia in epigrafe ha ad oggetto gli artt. 1 e 3 della l.r. Sardegna n. 9/2022 concernenti, rispettivamente, il numero massimo di mandati consecutivi dei Sindaci e l'iscrizione alla sezione regionale dell'albo dei segretari provinciali e comunali.

L'art. 1 della legge prevede - in difformità dall'art. 51 comma 2 del d. lgs. 267/2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali- TUEL*) - che nei Comuni fino a 3000 abitanti i mandati consecutivi del Sindaco possono essere quattro e per i Comuni fino a 5000 abitanti i mandati consecutivi possono essere tre.

La norma viene impugnata dal Governo per contrasto con gli artt. 3 e 117, comma 2, lettera p) Cost. in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, «*in quanto crea disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, ed eccede le competenze statutarie della Regione Sardegna*», e con l'art. 3, lettera b) dello Statuto speciale sardo che attribuisce la competenza in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni prevedendo che la stessa sia esercitata in «*armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica*». La stessa norma viene inoltre censurata per contrasto col principio costituzionale di parità di accesso alle cariche elettive sancito dall'art. 51 Cost.

La Corte conferma un orientamento consolidato secondo il quale la potestà primaria delle Regioni ad autonomia speciale - nel disciplinare la materia elettorale e le cause di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive, sia locali sia regionali - deve comunque garantire il rispetto del principio di eguaglianza sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, comma 1 Cost. e svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello Statuto.

Il riconoscimento di limiti alla potestà primaria regionale tutela «*il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, 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*».

L'uniformità di disciplina relativamente all'accesso alle cariche elettive locali è strettamente connessa all'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali qualunque sia la Regione in cui si trovano (sentenze n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990). La possibilità di deroga a questa uniformità è stata riconosciuta dalla Corte, per le Regioni a statuto speciale, solo in presenza di particolari situazioni ambientali, del tutto peculiari ed eccezionali, riferite alla singola Regione, come nel caso dell'introduzione di norme più restrittive per l'accesso

alle cariche elettive locali da parte della Regione Sicilia (sentenza n. 539/1990; sentenza n. 127/1987). Nel caso in oggetto peraltro la Corte esclude la sussistenza di tali presupposti.

Dopo aver ripercorso in modo puntuale l'evoluzione della disciplina sui limiti ai mandati consecutivi, - richiamando anche gli orientamenti giurisprudenziali di legittimità e ricostruendo la *ratio* dei singoli interventi legislativi succedutisi - la Corte afferma che attraverso l'art. 51, comma 2, TUEL, il legislatore statale ha ritenuto di introdurre una limitazione al diritto di elettorato passivo giustificata dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione.

Fin dalla sua introduzione (con legge 81/1993) il limite ai mandati consecutivi è stato pensato come temperamento "di sistema" rispetto alla contestuale introduzione della elezione diretta dei Sindaci, come punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva: "*sistema che può produrre «effetti negativi anche sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765)*".

La previsione del numero massimo dei mandati consecutivi garantisce ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: "*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*".

Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata al legislatore statale.

Invero, afferma la Corte, l'art. 51 Cost. - nel declinare il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. con riferimento all'accesso alle cariche elettive - richiede una regolamentazione unitaria su tutto il territorio nazionale e solo il legislatore statale può apprezzare eventuali esigenze che suggeriscano di modificare il punto di equilibrio raggiunto (come fatto di recente, aumentando, il numero dei mandati consecutivi consentiti per i Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti).

Alla luce di quanto richiamato la disposizione regionale impugnata, discostandosi dalla previsione statale, risulta violare il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive di cui agli artt. 3 e 51 Cost. ed eccedere i limiti posti dallo statuto alla competenza primaria della Regione autonoma Sardegna.

La seconda disposizione impugnata - art. 3 l. r. Sardegna n. 9/2022- prevede una deroga alle modalità di accesso all'albo dei segretari comunali e provinciali, - nelle more di una riforma regionale del relativo ordinamento e comunque fino al 31/12/2024 - consentendo, su richiesta, l'iscrizione di istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei Comuni e delle Province della Sardegna, purché in possesso dei diplomi di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, e purché ricoprano o abbiano ricoperto, alla data di entrata in vigore della disposizione, l'incarico di vicesegretario.

La disposizione - adottata, secondo la Regione, per ovviare alla carenza di segretari comunali iscritti nella sezione regionale dell'albo - viene dichiarata illegittima per violazione dell'art. 3, lettera b), dello Statuto speciale e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Afferma la Corte che la disposizione è riconducibile alla competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, competenza che può estendersi alla disciplina del relativo personale, ma "*deve pur sempre operare «in «armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente» (sentenza n. 95/2021)*.

L'art. 3 viola, in primo luogo, il principio del pubblico concorso consentendo l'iscrizione in assenza della dovuta procedura concorsuale, strumento necessario per garantire l'imparzialità, il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze n. 227 e n. 195 del 2021; n.199 e n. 36 del 2020, e n. 225 del 2010) e l'accesso in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici (sentenze n. 250 e n. 227 del 2021, e n. 293 del 2009). Né la disposizione può considerarsi (come sostenuto dalla Regione) con

efficacia temporanea in quanto il limite temporale è riferito alla possibilità di iscriversi all'elenco, ma non esclude che l'iscrizione mantenga la validità dopo tale data. Né può giustificarsi con una situazione "emergenziale" per fronteggiare la quale - ricorda la Corte - lo Stato è già intervenuto prevedendo procedure semplificate per lo svolgimento del concorso nazionale per segretario Comunale.

Inoltre la disposizione viola il principio dell'accesso in condizione di eguaglianza agli uffici pubblici, di cui agli artt. 3 e 51 Cost. *“Ciò, a causa della «irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di “possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa”» (sentenza n. 95 del 2021), dal momento che nella sezione regionale dell'albo per segretari comunali e provinciali sono iscritti, sia i soggetti che hanno superato il corso concorso nazionale, sia – per effetto proprio della disposizione impugnata – gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna che quel concorso non hanno superato”.*

Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, lettera b), dello Statuto speciale e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.