

La Corte e il limite ai mandati nei Comuni: un *obiter dictum* di troppo. Note a margine di Corte cost. 10 dicembre 2024, n. 196

LIO SAMBUCCI*

Abstract: *The article focuses problematically on the rulings of the Italian Constitutional Court n.196 of December 2024, concerning, in general, the legislative discipline of art. 51, second paragraph, of D.lgs. 18 August 2000, n. 267. In particular, scientific attention is drawn by an obiter dictum with which the Court extends the assessment of no manifest unreasonableness (on the basis of which the appeal was declared unfounded) to the provisions of the third sentence of the second paragraph of the same art. 51, which exempt municipalities with a population of up to five thousand inhabitants from the aforementioned system of limits. This ruling is considered problematic on the observation that the "exemption" for "small municipalities" could have the effect of weakening the constitutional guarantees to protect the liberty to vote and equal accessibility to elective offices (with possible implications on popular sovereignty).*

Parole chiave: Sistema costituzionale delle autonomie territoriali – Comuni - limiti alla candidabilità a Sindaco – numero di mandati consecutivi

Sommario

1. Una brevissima premessa. – 2. La disposizione legislativa denunciata. – 3. Il perimetro impugnativo. – 4. La decisione della Corte, e un *obiter dictum* di troppo. – 5. I principi giurisprudenziali. – 6. La dubbia costituzionalità di una disposizione legislativa non impugnata, – 6.1. I “piccoli Comuni” e le necessarie garanzie costituzionali. – 6.2. Le criticità di Corte cost. n. 196/2024. – 6.3. L’esperienza quale parametro di valutazione della manifesta irragionevolezza. – 7. Una conclusione (e una confidenza).

Data della pubblicazione sul sito: 29 maggio 2025

Suggerimento di citazione

L. SAMBUCCI, *La Corte e il limite ai mandati nei Comuni: un obiter dictum di troppo. Note a margine di Corte cost. 10 dicembre 2024, n. 196*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2025. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Ricercatore in Diritto Amministrativo nell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.
Indirizzo mail: lio.sambucci@uniroma1.it

1. Una brevissima premessa

La sentenza 10 dicembre 2024, n. 196 è in apparenza una sentenza corretta: la Corte sembra esaurire il suo compito con diligenza: peraltro, il ricorso proposto (in via di azione) dalla Regione Liguria, relativo alla questione della limitazione ai mandati consecutivi dei sindaci (di cui all'art. 51, comma secondo, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), non sembrava presentare elementi di novità che potessero scalfire le soluzioni stabili (e recentemente richiamate: vedi Corte cost. 6 aprile 2023, n. 60) apprestate dalla elaborazione della giurisprudenza costituzionale; la Corte risolve il compito (apparentemente) senza sforzo, escludendo la manifesta irragionevolezza della disposizione legislativa nella specifica parte fatta oggetto dell'impugnativa giurisdizionale promossa dalla Regione, richiamando (in verità, solo parzialmente e non molto persuasivamente, come sarà rilevato *infra sub 6*), a tal fine, principi ampiamente acquisiti all'ordinamento. Tuttavia, la Corte non si è limitata a questo ovvero non si è limitata al libello impugnativo; ha esteso le proprie valutazioni a profili che, pur di sicura rilevanza ordinamentale, erano rimasti marginali ovvero meramente incidentali nella prospettazione ricorrente e certo non potevano essere risolti (come, invece, è avvenuto) con un *obiter dictum*, destinato, per le sue implicazioni, a richiamare l'attenzione scientifica rispetto alla sentenza esaminata, al fine di valutarne l'impatto sulle garanzie costituzionali apprestate a presidio della libera espressione del voto e della accessibilità alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza e la coerenza con l'impianto ricostruttivo definito proprio dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al sistema dei limiti ai cui al secondo comma del citato art. 51.

2. La disposizione legislativa denunciata

La censura impugnativa riguardava la disposizione di cui all'art. 4, comma primo, d.l. 29 gennaio 2024, n. 7 (recante «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»), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 2024, n. 38, la quale novella parzialmente il secondo comma dell'art. 51 d.lgs. n. 267/2000, ove ora, per effetto dell'intervento modificativo, rimasto fermo il principio generale ivi stabilito (al primo periodo) – secondo cui «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»¹; risulta precisato, in via di

¹ Si tratta di principio introdotto nell'ordinamento dall'art. 2, comma secondo, legge 25 marzo 1993, n. 81, a temperamento (ovvero a “contrappeso”) alla introduzione del

eccezione, 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» (secondo periodo); e che «le disposizioni di cui ai precedenti periodi non si applicano ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti» (terzo periodo)².

3. Il perimetro impugnativo

I rilievi della Regione ricorrente sono rimasti esauriti, in massima sintesi, nella denuncia della manifesta irragionevolezza della richiamata disposizione legislativa

sistema di elezione diretta del Sindaco (e del Presidente della Provincia), al fine di evitare il rischio di un'eccessiva concentrazione e personalizzazione del potere, al fine di favorire l'accesso alle cariche pubbliche e il ricambio nelle responsabilità pubbliche, a garanzia della effettività del sistema democratico. In proposito, in giurisprudenza è sufficiente richiamare (anche per il lavoro ricostruttivo ivi compiuto) Corte cost. n. 60/2023, ove si rileva, tra l'altro, che «è comunemente riconosciuto che il limite ai mandati consecutivi dei sindaci (e dei presidenti di provincia), introdotto con la legge n. 81 del 1993, è stato pensato quale temperamento “di sistema” rispetto alla contestuale introduzione della loro elezione diretta». In dottrina, C. FUSARO, *È un tale “nonsenso” il limite di mandato?*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2003, 648, rilevava che nelle elezioni comunali, «la personalizzazione è forte», «il vantaggio competitivo degli uscenti quasi irresistibile»: la qual cosa, da un lato, «rende l'alternanza troppo difficile»; e, da altro lato, «ingessa la classe dirigente, dando luogo a situazioni di “controllo” territoriale rischiose». Ma si tratta di elementi di considerazione stabilmente acquisiti all'ordinamento: vedi anche, da ultimo, M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione “repubblicana”*, in *Federalismi.it*, 3, 2024, 155, ove si rileva che un limite ai mandati per le cariche monocratiche elette direttamente è concepito quale «garanzia contro i guasti determinati dalla permanenza nell'esercizio del potere». E. RINALDI, *Il limite del «terzo mandato» nella forma di governo regionale*, in *Le Regioni*, 6, 2023, 1240, osserva che i «limiti alla rielezione» rispondono alla «esigenza di garantire la periodicità-rotazione degli uffici elettivi, a tutela dell'equilibrato svolgersi del rapporto tra i poteri nei regimi democratici».

² È utile rilevare che l'eccezione su base demografica aveva trovato ingresso con le disposizioni di cui all'art. 1, comma 138, legge 7 aprile 2014, n. 56 (recante «disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni»), ove si escludevano dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 51 d.lgs. n. 267/2000 i Comuni con popolazione fino a tremila abitanti, ai sindaci era permesso un numero massimo di tre mandati (consecutivi): eccezione successivamente estesa - dalle disposizioni (modificative dell'art. 51, comma secondo, t.u.e.l.) di cui 3, comma, primo, n. 2), legge 12 aprile 2022, n. 35 - ai Comuni fino a cinquemila abitanti.

A completamento del suddetto sistema limitativo, al terzo comma (del citato art. 51) è precisato che, «per l'ipotesi di cui al comma 2, primo periodo, 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».

nella parte in cui ha esteso l'eccezione del terzo mandato consecutivo solo ai Comuni con popolazione fino a quindicimila abitanti, escludendone tutti quelli rientranti nella "fascia" demografica superiore al suddetto limite (ovvero tutti i Comuni con più di quindicimila abitanti)³. In coerenza con la sintetizzata impostazione impugnativa, la Regione chiede conclusivamente che la Corte «voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, recante modifiche all'art. 51, comma 2, del decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267» (nonché della legge 25 marzo 2024, n. 38, di conversione del suddetto decreto-legge), «nella parte in cui non consente la possibilità di svolgere un terzo mandato consecutivo anche ai sindaci dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti»⁴. È la stessa Regione a precisare (nel ricorso proposto) di ritenere che «sussistano i presupposti per l'adozione di una sentenza di accoglimento ad effetto additivo»⁵ (che, in accoglimento del ricorso introduttivo, disponesse nei sensi richiesti conclusivamente)⁶.

³ È utile rilevare (ai fini del presente contributo) che, quindi, la Regione non ha espresso dubbi in ordine alla legittimità costituzionale della citata disposizione nella parte in cui ha esteso la (precedente) disciplina meno rigida (che fissava a tre il numero dei mandati consecutivi che impedivano la candidabilità a Sindaco nei Comuni fino a cinquemila abitanti) ai Comuni con popolazione fino a quindicimila abitanti; ma, come visto, ne ha rilevato la manifesta irragionevolezza nella parte in cui non l'ha estesa ai Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti (e, quindi, a tutti i Comuni).

⁴ Testualmente dal «P.Q.M.» del ricorso, pubblicato nella G.U. Corte costituzionale n. 24 del 12 giugno 2024.

⁵ Come noto, con le sentenze additive, la Corte costituzionale rileva una "omissione" del legislatore, cui pone rimedio introducendo una norma (ovvero un frammento normativo), la quale viene ad esistenza con la sentenza dichiarativa della illegittimità costituzionale, che, così, «determina, o quanto meno sembra che determini, un effetto normativo più ampio rispetto a quello imputabile alla disposizione stessa prima della decisione»: C. LAVAGNA, *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Giuffrè, Milano, 1970, II, 1133, il quale (più avanti, 1139) precisa che «di addizione si deve parlare (in astratto, dato che il problema consiste proprio nel vedere se e quando ciò sia possibile) nelle ipotesi in cui la dichiarazione di parziale illegittimità del testo determini una estensione degli effetti normativi». In dottrina, è stato escluso che, con le sentenze additive, la Corte finisca per esercitare una funzione legislativa, che non le spetta, «in quanto non crea, essa, liberamente (come farebbe il legislatore) la norma, ma si limita ad individuare quella – già implicata nel sistema, e magari ricavabile dalle stesse disposizioni costituzionali di cui ha fatto applicazione – mediante la quale riempire immediatamente la lacuna che altrimenti resterebbe aperta nella disciplina della materia»: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, CEDAM, Padova, 1984, 407.

⁶ In verità, proprio gli elementi di natura testuale sembrano rendere evidente come il ricorso regionale (per le richieste formulate) si rivelasse inammissibile (e non solo

infondato). L'addizione proposta dalla Regione, infatti, si presenta (non solo incoerente, ma) incompatibile con il principio generale stabilito al (vigente) primo periodo del secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l., ove, come ricordato, si stabilisce (appunto) in via generale l'incandidabilità alla carica di Sindaco per coloro che abbiano svolto due mandati consecutivi (salva l'ipotesi di cui al successivo terzo comma e) salve le eccezioni stabilite ai successivi secondo e terzo periodo della disposizione ultima citata. La rilevata incompatibilità è determinata dal fatto che la Regione propone un'addizione per effetto della quale la disposizione "di eccezione" – che, come visto, in sostanza, estende a tutti i Comuni il limite dei tre mandati consecutivi (con esclusione di quelli con popolazione fino a cinquemila abitanti, ai quali non si applica alcun limite di candidabilità in relazione al numero dei mandati) – neutralizza del tutto il richiamato principio generale, il quale rimane privato di qualsivoglia portato prescrittivo ovvero (per effetto della richiamata addizione, riguardante la disposizione "di eccezione") non è più applicabile ad alcun Comune. Pertanto, proprio l'integrazione addizionale proposta dalla Regione (avrebbe) determina(to) la totale irragionevolezza del (complessivo) sistema dei limiti stabiliti al secondo comma del citato art. 51. La rilevata inammissibilità (del ricorso) attiene alla considerazione che la (eventuale, molto avventurosa) "legittimità costituzionale" della disposizione (come) addizionata dalla Regione presuppone l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui al primo periodo del secondo comma del citato art. 51, la quale (illegittimità), tuttavia, non è stata rilevata dalla Regione (né era rilevabile in via di azione, trattandosi, come visto, di una disposizione introdotta nel 1993); e neppure avrebbe potuto essere dichiarata dalla Corte "in via consequenziale", perché, in disparte ogni altra considerazione, sarebbe rimasto violato il principio della corrispondenza tra "chiesto e pronunciato" (inevitabilmente applicabile ai giudizi di costituzionalità promossi in via di azione), dovendosi rilevare che la Regione ricorrente non solo non ha formulato alcuna obiezione in ordine alla disposizione di cui al primo periodo del secondo comma del citato art. 51, ma ha citato Corte cost. n. 60/2023, la quale, come visto, ha ribadito la legittimità costituzionale del limite di due mandati consecutivi (stabilito nella disposizione ultima citata). Sul tema, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 137, rileva che «ogni ragione di dubbio» (in ordine all'applicabilità del suddetto principio nei giudizi delle leggi, e, in particolare, a quelli promossi in via incidentale) «è superata da quanto esplicitamente dispone, nel suo primo comma, l'art. 27 della legge n. 87» (di cui, peraltro, viene rilevata l'imprecisione formulativa), ove si stabilisce «che la Corte pronuncia "nei limiti dell'impugnazione"»; e che, comunque, l'estensione al giudizio di costituzionalità della corrispondenza tra chiesto e pronunciato «bene assolve alla funzione di circoscrivere a quanto strettamente necessario il potere della Corte di provocare la caducazione di leggi o norme di legge». (In senso critico sulla applicabilità del suddetto principio ai giudizi in via incidentale, vedi, *ex multis*: L. CARLASSARE, *I diritti davanti alla Corte costituzionale: ricorso individuale o rilettura dell'art. 27 l. n. 87 del 1953?*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Giuffrè, Milano, 1999, 220). Sul tema, vedi anche F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Sentenze additive, «soluzione costituzionalmente obbligata» e declaratoria di inammissibilità per mancata indicazione del «verso» della richiesta addizione*, in *Giurisprudenza*

Significa che la denuncia di illegittimità costituzionale – per manifesta irragionevolezza - non riguarda il sistema dei limiti (nel suo complesso) di cui al secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l., pure profondamente inciso dalla citata novella legislativa, ma solo la parte fatta oggetto di specifica censura⁷.

4. La decisione della Corte, e un *obiter dictum* di troppo

Come accennato, la questione dei limiti ai mandati consecutivi ai fini della candidabilità alla carica di sindaco del Comune è stata recentemente esaminata da Corte cost. n. 60/2023, la quale, dopo aver ricostruito i punti di approdo della elaborazione giurisprudenziale (non solo costituzionale) sui temi di pertinenza, ha ribadito la stabilità del sistema dei limiti di cui all'art. 51, comma secondo, d.lgs. n. 267/2000 (e la sua sostanziale inderogabilità anche da parte delle Regioni a statuto speciale⁸), quale punto di equilibrio tra i diversi valori costituzionali che vengono in rilievo, osservando, tra l'altro, che «la previsione del numero massimo

costituzionale, 1990, I, 519; G. MONACO, *Una nuova ordinanza di “autorimessione” della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 11, 2021). Ora, se è vero che, nel caso in esame, l'addizione è stata specificata in ricorso; è pur stato rilevato come la formulazione proposta sembri esondare dalle possibilità manipolative della Corte. In ogni caso, l'inammissibilità si rinviene anche nella circostanza che la Regione non ha spiegato come la petizione impugnativa formulata e l'addizione proposta potessero riuscire ad essere coerenti con il divieto generale di cui al suddetto primo periodo della disposizione ovvero quale potesse essere il destino di siffatto divieto (e della relativa disposizione) in esito all'integrazione addizionale. (Si osserva che nessun rilievo di inammissibilità, nei sensi rilevati, è stato prospettato dalla difesa dello Stato: la qual cosa, peraltro, non avrebbe potuto impedire alla Corte di rilevare d'ufficio l'eventuale inammissibilità – trattandosi di questione di natura processuale - prospettandola preventivamente alle parti, a garanzia del contraddittorio). La Corte, tuttavia, ha ritenuto preferibile pronunciarsi direttamente sulla infondatezza del ricorso: una scelta, peraltro, comprensibile, a fronte della rilevata “semplicità” della questione specifica prospettata. E si sarebbe trattato di una sentenza in linea con l'impianto ricostruttivo elaborato dalla giurisprudenza (comune e costituzionale), se non fosse stato per un *obiter dictum* “di troppo” (vedi *sub* 4), che si rivela poco coerente con gli assetti definiti dall'elaborazione giurisprudenziale e che, comunque, impone le riflessioni di cui al presente contributo (vedi *infra sub* 6).

⁷ Il rischio di pleonasmio rimane escluso dalla circostanza che la stessa Corte – al punto 1.5 del «ritenuto in fatto» - ha riportato in termini testuali la petizione conclusiva formulata in ricorso dalla Regione.

⁸ In effetti, la Corte ultima citata ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni della legge reg. Sardegna 11 aprile 2022, n. 9, con le quali veniva rimodulato il sistema dei limiti stabilito all'art. 51, comma secondo, t.u.e.l. (ad esempio, per i Comuni fino a tremila abitanti il limite massimo di mandati consecutivi ai fini della candidabilità alla carica di Sindaco veniva aumentato a quattro).

dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l’elezione diretta dell’organo di vertice dell’ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette una scelta normativa idonea a invereare e garantire 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»⁹.

Dopo aver riportato il suddetto passaggio motivativo (di Corte cost. n. 60/2023) e dopo aver ricordato che l’individuazione del punto di equilibrio tra i diversi valori costituzionali che dovessero venire in rilievo (ai fini del loro bilanciamento) è espressione della discrezionalità del legislatore, Corte cost. n. 196/2024 ha ritenuto di poter escludere, nel caso esaminato, la ravvisabilità di profili di manifesta irragionevolezza della scelta legislativa, osservando, in proposito, che, in effetti, «con la disposizione impugnata il legislatore ha ritenuto necessario, sulla base dell’esperienza, spostare lo “specifico punto di equilibrio”» - rispetto all’assetto preesistente – «tra i contrapposti interessi costituzionali in gioco, bilanciandoli diversamente a seconda della dimensione demografica dell’ente locale» («sul presupposto che tra le classi di Comuni nei quali si articola l’attuale disciplina vi siano rilevanti differenze, in ordine agli interessi economici e sociali che fanno capo agli stessi»)»¹⁰.

⁹ Si tratta di esigenze già acquisite alla elaborazione della giurisprudenza costituzionale e della dottrina, sia pure, in termini più generali, in relazione alla considerazione delle cause di ineleggibilità e di incandidabilità previste dall’ordinamento: vedi R. ROLLI, *Le limitazioni al diritto di elettorato passivo: sfumature e criticità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2017, 131, ove si rileva che «le restrizioni al diritto di elettorato passivo sono ammissibili soltanto nei limiti strettamente necessari alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti e secondo le regole della necessità e della ragionevole proporzionalità». In giurisprudenza, già Corte cost. 31 ottobre 2000, n. 450, aveva rilevato che le limitazioni prescritte dal legislatore all’elettorato passivo erano concepite in relazione, tra l’altro, al «timore di distorsione della volontà degli elettori a causa dell’influenza che su di essi poteva essere esercitata da chi ricopriva determinati uffici» (vedi anche Corte cost. 15 luglio 2010, 257).

¹⁰ E, d’altra parte, proprio Corte cost. n. 60/2023 aveva rilevato che la «individuazione» dello «specifico punto di equilibrio» ai fini del bilanciamento dei diversi interessi costituzionali che dovessero venire in rilievo, «deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale», il quale 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»: è quello che il legislatore ha fatto, ad esempio, «aumentando, per i Comuni con popolazione inferiore a cinquemila

Sulla base di tali elementi motivativi, la Corte esaminata ha concluso nei seguenti termini: «Il novellato art. 51, comma 2, t.u. enti locali è ispirato, così, a una logica graduale: nessun limite di mandato nei Comuni demograficamente più piccoli, un limite di tre mandati consecutivi per i Comuni intermedi, un limite di due mandati consecutivi per i Comuni più popolosi. Si tratta di una scelta non manifestamente irragionevole, che, pur secondo una logica e una struttura diverse rispetto alle precedenti, intende realizzare un equo temperamento tra i diritti e i principi costituzionali che vengono in considerazione».

Risulta evidente come la Corte, con la riportata statuizione conclusiva, abbia espresso la valutazione di non manifesta irragionevolezza con riferimento al sistema dei limiti di cui al secondo comma del citato art. 51 considerato nel suo complesso¹¹, così estendendo la suddetta valutazione anche alle disposizioni introdotte dall'art. 4, comma primo, d.l. n. 7/2024, che non avevano formato oggetto dell'impugnativa proposta dalla Regione Liguria, e, segnatamente, quelle che ora (in esito alla novellazione) costituiscono il terzo periodo del secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l., ove, come visto, si stabilisce che «le disposizioni di cui ai precedenti periodi non si applicano ai Comuni con popolazione fino a 5.000

abitanti, il numero dei mandati consecutivi consentiti»; ed è quello che è stato fatto con la nuova disciplina legislativa introdotta dall'art. 4, comma primo, d.l. n. 7/2024.

¹¹ Una impostazione che, pur presentandosi (in astratto) ragionevole, in quanto risponde all'esigenza di assicurare coerenza al sistema dei limiti (di cui al secondo comma del citato art. 51) nel suo complesso (sistema esposto a compromissione dalla soluzione addizionale proposta dalla Regione ricorrente: vedi *sub* nota 6); sembra, tuttavia, trovare ostacolo nella circostanza che la Regione ricorrente non ha rilevato in via impugnativa l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che sottraggono ad ogni limite di mandato (la candidabilità alla carica di Sindaco ne)i Comuni fino a cinquemila abitanti, pur rilevandone criticamente la difficile coerenza con le esigenze di tutela che hanno indotto la giurisprudenza a ritenere legittimo il limite stabilito al primo periodo del secondo comma del citato art. 51 (vedi *infra sub* 5): rilievi cui, tuttavia, non è stata fatta seguire la rilevazione di illegittimità costituzionale, rimasta limitata, come visto, alla mancata estensione anche ai Comuni con più di quindicimila abitanti – e, quindi, a tutti i Comuni – del limite dei tre mandati consecutivi previsto per i Comuni fino a quindicimila abitanti. Si tratta di un dato che rende evidente la consapevolezza della limitazione impugnativa: la qual cosa rende meno convincente la scelta “estensiva” della Corte, la quale, come detto, ha inteso assicurare stabilità e coerenza al sistema dei limiti di cui al secondo comma del citato art. 51 (così tenendo fermo l'impianto ricostruttivo “giustificativo” ovvero di garanzia di elaborazione giurisprudenziale); e, al contempo, “portarsi avanti” con il lavoro ovvero introdurre un elemento di deterrenza a fonte del prevedibile contenzioso giurisdizionale che proprio le disposizioni di cui al terzo periodo del secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l. sono suscettibili di alimentare, con rilevazione, in via incidentale, della loro dubbia legittimità costituzionale.

abitanti». Ne è conferma il passaggio motivativo immediatamente successivo, con il quale la Corte decide (in termini di infondatezza) la questione impugnativa specifica, osservando che «ciò tanto più vale in relazione al profilo specificamente contestato dalla Regione Liguria, ovvero quello di prevedere, per i sindaci dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, un limite di due mandati consecutivi, anziché tre come è invece per i sindaci dei Comuni con popolazione tra i 5.001 e i 15.000 abitanti».

5. I principi giurisprudenziali

Ora, se le statuizioni rievocate dalla Corte possono essere sufficienti ad escludere la manifesta irragionevolezza della disposizione legislativa (di cui all'art. 51, comma secondo, d.lgs. n. 267/2000) nella parte fatta oggetto di specifica impugnazione ovvero nella parte in cui esclude i Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti dall'estensione del limite a tre mandati consecutivi (concepito per i Comuni fino a quindicimila abitanti); per quanto rileva ai fini del presente contributo ovvero per la valutazione della incidenza *dell'obiter dictum*, si rende necessario richiamare gli elementi che l'elaborazione giurisprudenziale – come detto, sinteticamente ricostruita in Corte cost. n. 60/2023¹² – ha evocato a

¹² Su Corte cost. n. 60/2023, vedi: M. GORLANI, *Elezione diretta dei sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2023*, in *Diritti Regionali*, 3, 2023, 753; C. NAPOLI, *Accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza e disuguaglianze di fatto. Riflessioni a margine della sentenza n. 60/2023 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 5, 2023. Esprime perplessità (sia pure poco persuasive) rispetto alla ricostruzione ed ai punti di approdo della elaborazione giurisprudenziale riportati in Corte cost. n. 60/2023, F.S. MARINI, *Limiti alla rielezione degli organi politici e principio democratico (con particolare riguardo al d.d.l. cost. a.s. 935 e ai presidenti delle regioni)*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1, 2024, 22: l'impressione che si ricava è che le perplessità – formulate in via incidentale – siano funzionali ad escludere l'opportunità di fissare un limite al numero dei mandati presidenziali in relazione al progetto di riforma costituzionale richiamato nel titolo. Sul punto specifico considerato dalla dottrina ultima citata, in senso contrario, F. MUSELLA, *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2023, 99, rileva che «l'esigenza del limite di mandato viene resa ancor più salda dalle più recenti tendenze alla concentrazione del potere in capo al *leader* che si realizzano nelle democrazie contemporanee»; che, «a mano a mano che il leader si rafforza può essere tentato, attraverso diverse vie più o meno legali, a forzare la sua permanenza in carica»; e che «il tetto alla durata delle cariche presidenziali sembra così, oggi più del passato, un indispensabile avamposto per la tenuta democratica». Si tratta di rischi che si moltiplicano nelle realtà comunali, in considerazione della rilevata prossimità tra titolare del potere politico-amministrativo e comunità territoriale (e degli altri elementi evidenziati

giustificazione di una scelta legislativa limitativa del cosiddetto elettorato passivo (ma anche, meno direttamente, dell'elettorato attivo), e, quindi, molto impattante sui diritti, sulle libertà, sulle condizioni di cui agli artt. 48 e 51 Cost. (e, quindi, sugli stessi assetti istituzionali): limitazioni che, peraltro, sono state concepite (in sostanza) al fine di proteggere proprio i suddetti valori costituzionali ovvero la loro effettività¹³ dalle possibili implicazioni negative del sistema di elezione diretta del sindaco introdotto dalla legge n. 81/1993, quale punto di equilibrio ("mobile" ovvero "modulabile"¹⁴) tra interessi pubblici diversi, tutti di rilevanza costituzionale.

A tal fine, si osserva che proprio la Corte ultima citata, in aggiunta a quanto già rilevato (*sub* 4), ha ricordato anche come, con riferimento al sistema dei limiti di cui all'art. 51, comma secondo, d.lgs. n. 267/2000 (e in relazione al sistema di elezione diretta del sindaco), in giurisprudenza sia stato precisato: che, «in effetti, la previsione di un tale limite si presenta quale "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"»; che il sistema elettorale degli enti locali (e, segnatamente, del sindaco del comune) può produrre «effetti negativi anche sulla *par condicio* delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione», e che «ciò appare vero soprattutto 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 nell'ambito di quest'ultima»; che, in generale, il suddetto «limite» ha lo «scopo di tutelare il diritto di voto dei cittadini, che viene in questo modo garantito nella sua libertà», con impatto sulla «imparzialità dell'amministrazione, impedendo la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo»¹⁵; che «serve a favorire il ricambio ai vertici

dalla giurisprudenza costituzionale) ed in considerazione del carattere pervasivo della concentrazione di poteri (e della sostanziale mancanza dei "contrappesi" apprestati dall'ordinamento a garanzia dell'equilibrio tra i poteri): vedi *infra sub* nota 18.

¹³ Ovvero assicurare l'esercizio dei diritti e delle prerogative di cui agli artt. 48 Cost. anche a (ovvero quale) garanzia delle «condizioni di uguaglianza» di cui all'art. 51, comma primo, Cost., e viceversa: le limitazioni (stabilite al secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l.) alla libera («tutti i cittadini») accessibilità alle cariche elettive assicurano nolo solo il suddetto requisito di uguaglianza (nell'esercizio dell'elettorato passivo) ma anche la libera esplicazione del voto (e la sua segretezza).

¹⁴ Come visto (*sub* nota 2), il "punto di equilibrio" inizialmente stabilito in termini assoluti e generali è già stato "rivisto" più volte dal legislatore.

¹⁵ V. TONDI DELLA MURA, *Basta la parola!*. *L'interpretazione letterale del Consiglio di Stato sulla deroga al divieto del terzo mandato consecutivo del sindaco uscente. Nota al parere n. 179 del 2016*, in *Federalismi.it*, 12, 2016, 4, aveva rilevato, a proposito del limite stabilito

dell'amministrazione locale ed evitare la soggettivizzazione dell'uso del potere dell'amministratore locale», e, «ancora, a evitare fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico amministrativa locale».

Il riportato quadro ricostruttivo (di fonte giurisprudenziale) rende evidente come negli enti locali – e, per quanto qui più direttamente rileva, nei Comuni – ove, come noto, è previsto un sistema di elezione diretta dell'organo onorario di vertice dell'ente, i valori costituzionali di cui agli artt. 48 e 51 Cost. trovano garanzia di effettività proprio nella limitazione del numero dei mandati consecutivi¹⁶, quale “punto” (modulabile, «sulla base dell'esperienza»¹⁷) di reciproco temperamento.

6. La dubbia costituzionalità di una disposizione legislativa non impugnata

I principi e gli elementi di valutazione riportati (*sub* 5) – come visto: tutti di fonte giurisprudenziale; tutti cristallizzati in Corte cost. n. 60/2023; tutti volti a dare copertura ovvero “giustificazione” costituzionale alle limitazioni imposte dal legislatore ai valori incompressibili (per le loro implicazioni sulla tenuta degli assetti democratici a tutti i livelli delle istituzioni) di cui agli artt. 48 e 51 Cost. – rendono dubbia la legittimità costituzionale, in relazione ai suddetti valori, nella specifica ricostruzione della giurisprudenza ultima citata, della disposizione legislativa introdotta (dall'art. 4, comma primo, d.l. n. 7/2024) al terzo periodo del secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l., che, come visto, sottrae (la candidabilità alla carica di sindaco ne)i Comuni fino a cinquemila abitanti ad ogni limite di mandato consecutivo: da un lato, proprio in relazione ai suddetti parametri costituzionali - nella riportata ricostruzione giurisprudenziale, concepita, come visto, al fine di “contenere” le possibili implicazioni negative derivanti, in mancanza di necessari

al secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l., che «scopo della restrizione dell'elettività passiva è quello d'impedire al Sindaco uscente di porre a repentaglio il libero esercizio del diritto di voto dei cittadini e l'imparzialità dell'amministrazione, lucrando con un terzo mandato il vantaggio elettorale maturato in quelli trascorsi».

¹⁶ Ovvero la suddetta limitazione (con le parole di Corte cost. n. 60/2023) «riflette una scelta normativa idonea a inervare e garantire 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».

¹⁷ È la locuzione utilizzata proprio da Corte cost. n. 196/2024. Come visto (*sub* nota 10), Corte cost. n. 60/2023 fa riferimento alle «eventuali esigenze che suggeriscano di modificare il punto di equilibrio raggiunto»: fermo restando che l'individuazione, da parte del legislatore statale, di siffatte esigenze non può prescindere dalle (ovvero deve trovare necessario riscontro nelle) risultanze di rilevazioni di natura empirica.

contemperamenti, dal sistema di elezione diretta del sindaco; e, da altro lato, per manifesta irragionevolezza della scelta legislativa che ha dato luogo alla suddetta disposizione.

6.1 I “piccoli Comuni” e le necessarie garanzie costituzionali

In relazione al primo profilo, è facile rilevare che le esigenze di garanzia richiamate dalla giurisprudenza a “giustificazione” del sistema dei limiti di cui al secondo comma del citato art. 51, valgono ovvero si fanno più stringenti soprattutto proprio nei Comuni di piccole e piccolissime dimensioni demografiche: ovvero se i “pericoli” (suscettibili di essere) generati dal sistema di elezione diretta del Sindaco e dalla prolungata «concentrazione del potere in capo a una sola persona» (e, così, dalla «permanenza per periodi troppo lunghi nell’esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo»)¹⁸ sono quelli evocati dalla giurisprudenza, e attengono, in sostanza, alla alterazione (allo “sbilanciamento”) della «*par condicio* delle elezioni successive», le quali possono «essere alterate da rendite di posizione», dalla «soggettivizzazione dell’uso del potere dell’amministratore locale»; ebbene siffatti “pericoli” esistono ovvero si fanno più concreti soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni: come, peraltro, ha voluto evidenziare la stessa Corte, rilevando (appunto) che «ciò appare vero soprattutto nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l’eletto e la comunità» e paventando finanche «il rischio di una sorta di regime [da parte del primo] in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo». E, in effetti, nelle piccole realtà comunali – dove, peraltro, riesce ad essere esercitato (è più facile esercitare) un controllo capillare del voto, la qual cosa è suscettibile di orientare ovvero di esporre a manipolazione anche la gestione del potere amministrativo - proprio la prolungata permanenza al vertice dell’organo di governo dell’ente (che rende possibile l’affinamento delle tecniche di controllo del voto) alimenta il consolidamento di pratiche distorsive di gestione del potere politico-

¹⁸ È utile rilevare, al fine di dare esatta percezione dell’impatto suscettibile di essere prodotto dal prolungato esercizio del potere, che nei Comuni è il Sindaco a nominare gli assessori ed è il Sindaco a nominare il segretario comunale e i responsabili dei servizi; e che nei Comuni fino a cinquemila abitanti il Sindaco può ricoprire - ai sensi dell’art. 53, comma 23, legge 23 dicembre 2000, n. 388 - la posizione di responsabile del servizio (e svolgere le relative funzioni), e, quindi, esercitare direttamente anche il potere amministrativo (peraltro, con totale neutralizzazione del principio generale di separazione delle funzioni degli organi di governo dalle funzioni dell’amministrazione tecnica, il quale trova la sua origine nelle disposizioni di cui all’art. 51 legge 8 giugno 1990, n. 142 ed ora è riprodotto all’art. 107 d.lgs. n. 267/2000).

amministrativo¹⁹, con impatto profondamente negativo: in termini di alterazione della *par condicio* dei candidati (alle successive elezioni), e, quindi delle «condizioni di uguaglianza» di cui all'art. 51, comma primo, Cost.; in termini di libero esercizio del diritto di voto, il quale rimane influenzato, consapevolmente o inconsapevolmente, dalla percezione di quella posizione di potere (molte volte “enfaticizzata” proprio a fini orientativi); e, peraltro, con inevitabile incidenza dissuasiva non solo in ordine alla dialettica politica e alla dinamica maggioranza-minoranza, essenziali perché attengono al controllo politico sul governo (dell'ente), ma, più in generale, in ordine all'impegno politico²⁰.

¹⁹ L'esercizio del potere politico-amministrativo potrebbe rispondere ad esigenze di consolidamento del consenso (ovvero anche essere finalizzato all'indebolimento dell'avversario politico), così perdendosi di vista la cura dell'interesse pubblico, la quale verrebbe relegata in posizioni recessive. Le conseguenze di un siffatto precipitato, peraltro, non rimangono circoscritte alle istituzioni territoriali, ma riescono ad estendersi anche alle istituzioni nazionali, in quanto in tutte le elezioni il titolare della carica di vertice ha interesse a mostrare (per scopi essenzialmente personali) la propria forza elettorale ovvero la propria forza orientativa del consenso politico sul territorio. In proposito, N. LUPO, *Il no al "terzo mandato" come garanzia costituzionale*, in *Il Mulino*, 17 gennaio 2024, rileva che «i rischi di concentrazione e di personalizzazione del potere non si riducono di certo solo perché l'elezione riguarda un numero limitato di cittadini e un'area più limitata di territorio. Anzi, si può persino sostenere la tesi esattamente opposta, ossia che il limite di mandati sia particolarmente utile proprio nelle realtà minori, al fine di evitare clientelismi e il prodursi di meccanismi di conservazione del potere tali da impedire ogni ricambio nell'esercizio del governo locale».

²⁰ Rendendo meno contendibile, in concreto, la carica elettiva, si alimenta il “disimpegno” politico, producendosi una incidenza dissuasiva in relazione all'elettorato passivo, in considerazione dell'obiettivo squilibrio nelle condizioni “di partenza” a vantaggio del (candidato) Sindaco uscente, il quale ha potuto consolidare nel tempo prerogative e poteri pubblici (vedi *sub* nota 18), che lo pongono in una posizione di sicuro vantaggio. Quanto all'elettorato attivo, l'impatto negativo riesce a trovare un riscontro nella circostanza che, negli ultimi anni, l'aggravamento dell'astensionismo elettorale si è esteso anche alle elezioni comunali, tradizionalmente meno esposte al fenomeno in considerazione – in massima sintesi – della prossimità dei candidati rispetto alla comunità elettorale (e dell'effetto “trascinamento” delle candidature): il quale (aggravamento) se certo non può essere ricondotto unicamente al sistema di elezione diretta del Sindaco (soprattutto nei Comuni fino a quindicimila abitanti, il cui sistema elettorale non prevede l'eventualità del ballottaggio, che certamente è suscettibile di disincentivare la partecipazione attiva, in particolare al “secondo turno”), riesce a trovare alimento nella persistente concentrazione oligarchica del potere pubblico, che molte volte è suscettibile di produrre una invincibile forza dissuasiva ovvero anche di alimentare processi partecipativi di natura meramente adesiva.

Significa che se, a fronte della elezione diretta del sindaco, proprio la limitazione del numero dei mandati consecutivi, secondo la Corte: costituisce lo strumento per escludere ovvero limitare i pericoli paventati; ha lo «scopo di tutelare il diritto di voto dei cittadini, che viene in questo modo garantito nella sua libertà»; esprime una scelta normativa che garantisce «ulteriori» diritti fondamentali e principi costituzionali, «e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali», ed essa stessa (la limitazione) costituisce (a fronte del suddetto sistema di elezione) garanzia di effettività dei valori costituzionali di cui agli artt. 48 e 51 Cost.; significa, si diceva, che proprio la detta soluzione limitativa si rivela tanto più essenziale e del tutto irrinunciabile proprio con riferimento ai comuni piccoli e molto piccoli²¹: una soluzione di limite che, pur potendo essere variamente modulata (dal legislatore statale) in relazione alla consistenza demografica dell'ente²², è insuscettibile di essere espunta dall'ordinamento senza esporre a compromissione libertà e uguaglianza nella esplicazione del diritto di voto e nell'accesso alle cariche elettive²³.

²¹ Possono essere ritenuti Comuni “molto piccoli” quelli con popolazione fino a mille abitanti, i quali, nel 2019 (fonte: elaborazione Fondazione Think Tank Nord Est su dati ISTAT), erano poco più di 1900 pari (circa) al 24 per cento del numero complessivo (su base nazionale) dei Comuni, con particolare concentrazione nelle aree montane: 587 in Piemonte, pari circa al 50 per cento dei Comuni della Regione; 98 in Liguria, pari circa al 42 per cento dei Comuni della Regione; 69 in Molise, pari quasi al 51 per cento dei Comuni; 122 in Abruzzo, pari circa al 40 per cento; elevato il numero dei Comuni “molto piccoli” anche in Lombardia: 322 (anche se il dato percentuale su base regionale scende al 21 per cento). Nelle aree montane sono molti anche i Comuni “piccolissimi” ovvero quelli con popolazione inferiore a cinquecento abitanti (vedi anche *sub* nota 35).

²² Deve pur essere rilevato che il limite di tre mandati consecutivi rende possibile la permanenza in carica del Sindaco (senza interruzioni) per quindici anni (con possibilità di arrivare fino a diciassette anni e mezzo nell'eventualità di cui al terzo comma dell'art. 51 t.u.e.l.), che è un tempo davvero molto esteso. Anche sul punto, si rinviene un riscontro obiettivo nelle statuizioni di Corte cost. n. 60/2023, cit., ove, tra l'altro, (a fronte della norma regionale che aumentava a quattro il limite massimo di mandati consecutivi) si rileva che «il limite temporale di permanenza in carica di un Sindaco (o di un Presidente di Provincia) si ricava dal numero dei mandati consecutivi consentiti, moltiplicato per la durata di ciascun mandato»: «questo evidenzia come l'alterazione del punto di equilibrio stabilito a livello statale, pur riguardando il numero dei mandati consecutivi (di per sé solo poco espressivo), in realtà modifica ampiamente il periodo della possibile, ininterrotta, durata in carica del Sindaco (o Presidente di Provincia), ingenerando scostamenti quantitativi di notevole rilievo».

²³ In senso critico sulla disposizione di cui al terzo periodo del secondo comma dell'art. 51 (ovvero sulla espunzione di ogni limite, in relazione al numero dei mandati consecutivi, alla candidabilità alla carica di Sindaco nei Comuni fino a cinquemila abitati, G. TARLI

Si tratta di dati di elementare rilevazione, che rendono evidente come, nella perdurante vigenza del sistema di elezione diretta del Sindaco, la disposizione legislativa di cui al terzo periodo del secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l. - che, come visto, sottrae (la candidabilità alla carica di Sindaco ne) i Comuni fino a cinquemila abitanti a qualsivoglia vincolo in relazione al numero dei mandati - sia inconciliabile con i suddetti valori costituzionali e con le esigenze di garanzia considerati dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto espone gli enti stessi al rischio concreto di formazione di centri di potere destinati a perpetuarsi senza soluzione di continuità, al pericolo di trasformare la carica onoraria di Sindaco in un incarico "professionale" di comando, di autorità, di direzione, che può durare per sempre ovvero che, con il trascorrere del tempo e con il consolidamento dei poteri (per effetto del loro perdurante esercizio), diviene sempre più difficilmente "revocabile" (così, peraltro, rendendo meramente formale il termine di cui al primo comma dell'art. 51 t.u.e.l.), in quanto la libera espressione del voto - che dovrebbe assicurare (nella fisiologia democratica) la possibilità di periodico avvicendamento nella carica di vertice del governo dell'ente - è suscettibile di rimanere conculcata ovvero orientata (anche inconsapevolmente) proprio dal prolungato esercizio del potere politico-amministrativo, che inevitabilmente influenza i processi di formazione del consenso (quando non venga utilizzato a tal fine) e di selezione e di rinnovo della classe dirigente "onoraria"²⁴, favorendo pratiche selettive cooptative (e non riuscendo ad escludere, nelle ipotesi più deteriori, la trasmissibilità "in via dinastica" della carica pubblica di vertice e dei relativi poteri)²⁵.

BARBIERI, *Il decreto-legge 7/2024: un ennesimo e problematico esercizio della decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in *Le Regioni*, 1, 2024, 10, il quale, dopo aver criticato l'ennesimo intervento legislativo in via di urgenza in materia elettorale, rileva che le nuove disposizioni consegnano «l'immagine di una crisi della democrazia locale nei piccoli Comuni che trova precisi riscontri nei dati relativi alle elezioni del 2024: in una percentuale altissima di casi è stato rieletto il Sindaco uscente mentre sono molto numerosi i Comuni nei quali è stata presentata e votata un'unica lista».

²⁴ In verità, il richiamato azzeramento, nei Comuni fino a cinquemila abitanti, dei limiti di cui al secondo comma del citato art. 51 è suscettibile di disincentivare il fisiologico processo formativo della classe dirigente, in quanto il titolare della carica di vertice del governo dell'ente, nella consapevolezza di avere la possibilità di perpetuare la posizione di potere acquisita (e, comunque, la sua candidatura), non ha interesse a promuovere il ricambio politico ovvero a valorizzare le capacità di (a "far crescere") altre personalità (vedendone dei futuri concorrenti), con impatto negativo sulle nuove generazioni e sulla formazione della classe dirigente sul territorio.

²⁵ E se è vero che il rischio considerato (anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale) non riesce ad essere escluso in assoluto neppure dal sistema dei limiti di cui

Risulta evidente come la sottrazione dei Comuni fino a cinquemila abitanti ai limiti di cui al secondo comma del citato art. 51 sia incompatibile ovvero, comunque, si collochi al di fuori del descritto sistema di elaborazione giurisprudenziale, il quale, come visto, concepisce la fissazione di un limite alla candidabilità alla carica di Sindaco in relazione al numero di mandati consecutivi svolti quale misura necessaria («punto di equilibrio») per assicurare libertà ed uguaglianza nell'esercizio del diritto di voto «e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali». Insomma, non solo non si ravvisano nell'ordinamento elementi che riescano a giustificare l'introduzione della richiamata disposizione di «sottrazione»²⁶, ma, al contrario di quanto disposto dal legislatore statale e di quanto ritenuto plausibile (ovvero non manifestamente irragionevole, sia pure «solo» in via incidentale) da Corte cost. n. 196/2024, proprio nei Comuni di minore consistenza demografica la fissazione del suddetto limite, sembra rendersi del tutto imprescindibile.

6.2 *Le criticità di Corte cost. n. 196/2024*

Alla suddetta sorte non riesce a sottrarsi *l'obiter dictum* di Corte cost. n. 196/2024, risultando insufficienti, oltre che non persuasive, le minime indicazioni motivative che possono ricavarsi dalla sentenza a fini giustificativi dell'affievolimento (in verità, della obliterazione) delle esigenze di garanzia pure descritte dalla giurisprudenza costituzionale. In proposito, la Corte esaminata rileva – sia pure con riferimento alla «disposizione impugnata»²⁷ - che il diverso bilanciamento del

al secondo comma del citato art. 51, in quanto può accadere (ed accade) che la scelta del nuovo candidato possa riguardare una persona molto vicina al Sindaco uscente; è altrettanto vero che la misura limitativa, da un lato, impone il ricambio nella carica di vertice, la qual cosa, intanto, esclude la «personificazione» del potere e, comunque, pone le basi per il rinnovamento, in quanto, inevitabilmente, l'originaria «vicinanza» è destinata, nel tempo, ad affievolirsi, con inevitabile affievolimento della forza di influenza del Sindaco precedente e con «circolazione» di nuove idee e di nuove prospettive; e, sotto altro profilo, in ogni caso, attiva una discussione, un confronto, all'interno del gruppo politico (ovvero di interesse ovvero di influenza) di riferimento, il quale è chiamato a valutare la qualità ovvero l'opportunità della indicazione (alla successione), con inevitabile incidenza sugli equilibri e sugli assetti consolidati. E basta questo per avere facile percezione della dubbia coerenza della esaminata (criticamente) disposizione sottrattiva con il sistema dei limiti come ricostruito dalla elaborazione giurisprudenziale (non solo costituzionale).

²⁶ Vedi, ampiamente, *infra subb* note 33 e 37).

²⁷ E, quindi, alla disposizione di cui all'art. 4, comma primo, d.l. n. 7/2024, nella parte che non ha esteso anche ai Comuni con più di quindicimila abitanti (e, quindi, non nella parte azzerativa di ogni limite nel numero di mandati consecutivi). Ma la valutazione rimane estesa all'intero quadro delle statuizioni della Corte esaminata, e, quindi, anche

«punto di equilibrio», tra i diversi interessi costituzionali considerati, «a seconda della dimensione demografica dell'ente locale» (e «delle differenze conseguentemente esistenti»), sia riconducibile al «presupposto che tra le classi di Comuni nei quali si articola l'attuale disciplina vi siano rilevanti differenze, in ordine agli interessi economici e sociali che fanno capo agli stessi».

Si tratta di una valutazione che si rivela intrinsecamente contraddittoria e incoerente rispetto al quadro ricostruttivo di fonte giurisprudenziale. Deve essere rilevato, infatti, che con riferimento alla disposizione di cui al terzo periodo del secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l., non è ravvisabile alcun bilanciamento «tra diversi interessi costituzionali», in quanto non vi è stato alcuno spostamento ovvero rimodulazione del «punto di equilibrio», il quale, anzi, rimane del tutto escluso dall'azzeramento, nei Comuni fino a cinquemila abitanti, di ogni limite alla candidabilità alla carica di Sindaco in relazione al numero dei mandati consecutivi: significa che nelle suddette realtà comunali le esigenze di garanzia (che hanno imposto la fissazione del suddetto limite), pur aggravate proprio dalle modeste dimensioni demografiche dell'ente, sono ritenute sacrificabili ovvero recessive, così esponendo a rischio di vulnerazione le condizioni di libertà e di uguaglianza che devono caratterizzare l'esercizio del diritto di voto e l'accessibilità alle cariche elettive (a fronte del sistema di elezione diretta alla carica di Sindaco): in proposito, si rende necessario ricordare che il voto è libero se può essere espresso senza condizionamenti (la qual cosa richiede garanzia di effettività dei principi di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.); e lo stesso vale per l'accessibilità alle cariche elettive: le «condizioni di eguaglianza» prescritte dall'art. 51, comma primo, Cost. (sempre riconducibile al citato art. 3), a garanzia dell'accesso alle cariche elettive implicano l'apprestamento di un sistema che impedisca la sedimentazione di meccanismi, quali la prolungata concentrazione in posizioni di (esercizio del) potere, che possano influenzare la libera esplicazione del diritto di voto e (così ovvero comunque) alterare ovvero neutralizzare il suddetto requisito di uguaglianza²⁸.

Quello rilevato è un precipitato che si rivela incoerente (incompatibile) con il sistema valoriale di cui agli artt. 48 e 51 Cost., come ricostruito da Corte cost. n.

quella incidentale (la quale, come visto, esclude la manifesta irragionevolezza del sistema dei limiti definito, nel suo complesso, al secondo comma del citato art. 51 t.u.e.l., all'esito della richiamata novellazione).

²⁸ Per effetto della disposizione esaminata criticamente (e in considerazione della descritta ricostruzione giurisprudenziale), i Comuni fino a cinquemila abitanti (che costituiscono circa il settanta per cento dei Comuni italiani, per una popolazione complessiva di circa dieci milioni di abitanti: vedi *infra sub* nota 35) sono ridotti al rango di enti autonomi a “democrazia eventuale” ovvero a “democrazia affievolita”.

60/2023 nelle sue effettive e molteplici modalità esplicative, e che è insuscettibile di rimanere assorbito (ovvero neutralizzato nelle conseguenze negative) dalla differente entità ovvero rilevanza degli «interessi economici e sociali» astrattamente riconducibili in capo ai diversi Comuni in relazione alla loro consistenza (ovvero “fascia”) demografica. Un elemento, quello meramente demografico, che se può dare luogo ad una diversa modulazione nella individuazione del «punto di equilibrio» (come avvenuto in passato), in nessun modo può autorizzare l’azzeramento del limite (in relazione al numero di mandati consecutivi) di candidabilità, e, quindi, l’espunzione dall’ordinamento del necessario bilanciamento tra i diversi valori costituzionali.

Un elemento, quello demografico collegato alla (ir)rilevanza (ovvero alla minima consistenza) dei relativi interessi economici e sociali, che riesce ad essere incoerente (fermi restando i profili di manifesta irragionevolezza che saranno rilevati *infra sub* 6.3) anche con il dato finalistico espresso (in relazione alla norma esaminata) nella relazione al disegno di legge, nel quale, infatti, si fa riferimento ad un’esigenza che prescinde del tutto dagli interessi evocati dalla Corte e attiene unicamente alla considerazione che «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»²⁹: cui hanno fatto seguito, nella suddetta iniziativa legislativa, l’eliminazione di «ogni limite di mandato per i Comuni fino a 5.000 abitanti» e l’estensione anche ai Comuni fino a quindicimila abitanti dell’innalzamento a tre mandati consecutivi del limite alla candidabilità alla carica di Sindaco³⁰. Vengono a confronto due distinti profili di considerazione: secondo il legislatore, l’azzeramento dei limiti di candidabilità (in relazione al numero dei mandati consecutivi) si rende necessario perché le piccole dimensioni demografiche (e, quindi, il dato strutturale *tout court*) renderebbero

²⁹ Vedi relazione al disegno di legge A.S. 997 (di iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri e del ministro dell’interno, comunicato alla Presidenza in data 29 gennaio 2024), di conversione in legge del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7. Ma anche in relazione a precedenti altre iniziative legislative (A.C. 1356-A), volte ad attenuare le rigidità del richiamato sistema dei limiti, era stato evidenziato (al fine di giustificare l’estensione del numero massimo di mandati consecutivi), nel corso dei lavori parlamentari, come nei piccoli Comuni fossero aumentate le «difficoltà a trovare figure di candidati», «per criticità legate alla responsabilità, all’indennità, alla carenza di personale e, non da ultimo, allo spopolamento» (atti parlamentari XVIII legislatura, resoconto stenografico seduta di lunedì 8 novembre 2021, atto 590, 23).

³⁰ Per la progressiva estensione delle eccezioni al limite di due mandati consecutivi stabilito al (primo periodo del) secondo comma dell’art. 51 t.u.e.l., vedi *sub* nota 2.

eccessivamente problematica l'individuazione delle candidature alla carica di Sindaco; secondo la Corte, la diversa modulazione qualitativa nella garanzia di libera esplicazione del diritto di voto (quale conseguenza dell'azzeramento del limite) troverebbe ragione in un'equazione sostanzialistica: piccole dimensioni demografiche uguale modesti interessi economici e sociali (i quali, in quanto tali, possono giustificare la recessione delle garanzie concepite a presidio dei richiamati valori costituzionali).

6.3 *L'esperienza quale parametro di valutazione della manifesta irragionevolezza*

Come accennato, lo stesso (richiamato) elemento finalistico si espone a rilievi di manifesta irragionevolezza, la quale, evitando ogni possibile sofisticazione del ragionamento, deve essere valutata in relazione all'effettività dell'esigenza considerata e alla coerenza della soluzione legislativa apprestata e anche, nel caso specifico (come rilevato dalla stessa Corte, dalle indicazioni provenienti dall'esperienza³¹. Nel caso specifico, come visto, l'esigenza è individuata nella (asserita) frequente («spesso») problematicità nella individuazione di candidature alla carica di Sindaco nei piccoli Comuni, in relazione alle «rilevanti criticità» determinate dal «divieto di rielezione per un terzo mandato».

Posto che non necessariamente ovvero non automaticamente le evocate problematicità (e la relativa esigenza) trovano ragione determinativa nella piccola dimensione demografica, in considerazione del fatto che nella grandissima maggioranza dei “piccoli Comuni” risulta assicurata la fisiologia del processo democratico di formazione del consenso politico e di selezione del governo (apicale) onorario dell'ente³²; proprio il richiamato elemento finalistico, da solo, riesce a segnalare un duplice profilo di manifesta irragionevolezza della scelta legislativa, in quanto, da un lato, viene collegato ad un divieto (di terzo mandato consecutivo) che prima della novellazione disposta dall'art. 4, comma primo, d.l. n. 7/2024 riguardava “solo” i Comuni con più di cinquemila abitanti, e che, quindi, è insuscettibile di costituire il presupposto per l'azzeramento delle garanzie (ritenute necessarie alla giurisprudenza costituzionale) con riferimento ai Comuni che da quel divieto erano esclusi³³. Sotto altro profilo, il riportato enunciato

³¹ È proprio Corte cost. n. 196/2024 a ribadire in capo al legislatore statale il potere di modulare diversamente (così determinando un diverso limite massimo di mandati consecutivi in relazione alla diversa consistenza demografica delle realtà comunali) il «punto di equilibrio» tra i diversi valori costituzionali «sulla base dell'esperienza».

³² Vedi *infra subb* note 36 e 37.

³³ Peraltro, il dato finalistico espresso in funzione dell'iniziativa legislativa se si rivela astrattamente coerente con la scelta (ivi cristallizzata) di estendere ai Comuni fino a quindicimila abitanti la possibilità di candidabilità alla carica di Sindaco per tre mandati

finalistico rivela come il legislatore abbia, scopertamente, inteso ritenere trascurabili ovvero sacrificabili ovvero recessivi valori costituzionali irrinunciabili - in quanto esplicativi dei principi fondamentali di cui agli artt. 1 e 3 Cost. - quali la libera espressione del diritto di voto e l'accessibilità alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, a fronte di esigenze metapolitiche³⁴ (ma, in sostanza, di

consecutivi; in concreto, rimane confutato dal dato rilevato in via empirica (vedi *infra sub* nota 37), il quale fa stato della assoluta inconsistenza dei casi di “unica candidatura” nei Comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti. Ne consegue che, «sulla base dell'esperienza», rimane ingiustificata (ovvero più problematicamente giustificabile) anche l'estensione del limite dei tre mandati consecutivi ai Comuni con più di cinquemila abitanti (fino a quindicimila), nei quali, obiettivamente, non risulta accertata alcuna problematicità nella individuazione di candidati alla carica di Sindaco. Problematicità (sempre che i casi di “unica candidatura” possano essere indicativi di una difficoltà) che, come si vedrà: rimangono essenzialmente circoscritte ai Comuni fino a mille abitanti; si riducono in misura molto consistente nei Comuni (da mille) fino a tremila abitanti; si diradano ancora nei Comuni (da tremila) fino a cinquemila abitanti. Sulla base dei risultati della rilevazione empirica, può essere osservato che il sistema dei limiti più coerente (ovvero anche più equilibrato o ragionevole) con il quadro ricostruttivo definito dalla giurisprudenza costituzionale fosse proprio quello vigente prima delle modificazioni apportate dall'art. 4, comma primo, d.l. n. 7/2024. Ma si tratta di valutazioni che rimangono sottratte alla Corte, la quale deve verificare “solo” che la scelta legislativa non sia manifestamente irragionevole: e, nel caso in esame, può ritenersi tale (non solo la richiamata disposizione “sottrattiva”, ma) anche, a stretto rigore, la disposizione che estende ai Comuni fino a quindicimila il limite dei tre mandati consecutivi (come visto, neppure fatta oggetto di impugnazione dalla Regione), che la Corte ha ritenuto di poter ricondurre nel potere “modulativo” riconosciuto in capo al legislatore statale. (In verità, l'unico spazio di ragionevolezza suscettibile di giustificare la disposizione “estensiva” sembra potersi rinvenire nell'intento – rimasto inespresso sia nell'iniziativa legislativa sia nelle valutazioni della Corte - di uniformare la richiamata disciplina dei limiti in tutti i Comuni nei quali è previsto il sistema di elezione diretta del Sindaco a turno unico: art. 71 d.lgs. n. 267/2000).

³⁴ L'idea che si ricava è che l'ordinamento – considerando che la norma esaminata ha trovato riscontro nella valutazione incidentale della Corte – ritenga trascurabile il pericolo di perpetuazione personale nella carica onoraria di vertice dell'ente (con le implicazioni negative rilevate dalla giurisprudenza costituzionale) a fronte di quello, del tutto impercettibile nella sua consistenza empirica (e, quindi, obiettivamente, del tutto trascurabile), di mancanza di candidati ovvero a fronte di difficoltà (rimaste allo stato evocativo) nella individuazione delle candidature, le quali (difficoltà), anche ove volessero essere ravvisate nei casi di unica candidatura (una situazione, comunque, come si vedrà, non necessariamente indicativa di un'emergenza e non necessariamente conseguenza di una difficoltà), sarebbero insuscettibili di essere risolte dalla soluzione apprestata dal legislatore, in quanto l'azzeramento del limite del numero di mandati consecutivi può concretamente solo aggravare, in misura anche sensibile, il “pericolo” di unica candidatura,

natura organizzativa) rimaste inesplicate (anche) nella loro provvidenza migliorativa.

In proposito, si osserva che, sulla base dei dati disponibili, è risultato che nel 2021 solo in sette Comuni non vi sono state candidature alla carica di Sindaco: un dato che può essere ritenuto stabile, se si considera che è rimasto confermato nella tornata elettorale “amministrativa” del 2024 (la prima successiva alle modifiche introdotte dall’art. 4, comma primo, d.l. n. 7/2024) ed è in linea (in verità, coincidente) con i dati ricavabili dai “turni” elettorali precedenti (anche nel 2018 erano stati sette i Comuni rimasti senza candidature alla carica di Sindaco, di cui cinque in Sardegna). Si tratta di un dato pressoché impercettibile, se si considera che in Italia i “piccoli Comuni” (ovvero quelli rientranti nella fascia demografica fino a cinquemila abitanti) sono 5521 (dato IFEL³⁵), per una popolazione complessiva di circa dieci milioni di abitanti; e certo è un dato insuscettibile di segnalare un allarme diffuso che potesse giustificare una misura legislativa tanto impattante negativamente nei sensi rilevati, la quale, pur concepita in relazione a problematicità (peraltro, rimaste allo stato meramente evocativo) che si sono manifestate in forma gravemente patologica limitatamente all’1,3 per mille dei “piccoli Comuni”³⁶, coinvolge il restante 998,7 per mille dei suddetti enti.

La misura legislativa esaminata criticamente neppure può riuscire a trovare giustificazione nei casi, più frequenti - e, comunque, circoscritti in termini assoluti - che fanno registrare una sola candidatura alla carica di Sindaco, se si considera che i risultati di una rilevazione empirica condotta ponendo a raffronto i dati delle elezioni amministrative del 2024 con quelli delle analoghe elezioni precedenti,

in quanto sarà molto più difficile rispetto al passato trovare candidati che si contrappongano (nella competizione politica ed elettorale) al Sindaco uscente, e, cioè, ad un candidato che ha consolidato negli anni posizioni di potere e prerogative di preminenza e che (per questo) si trova in una posizione di vantaggio.

³⁵ I “piccoli Comuni” costituiscono il 69,9 per cento del numero complessivo dei Comuni italiani (che sono 7896): vedi IFEL (a cura di), *I Comuni italiani 2024*, Roma, 2024; e sono concentrati (su base regionale), in particolare: in Piemonte, 1045 Comuni, pari all’88,6 per cento; in Molise, 128 Comuni pari al 94 per cento; in Abruzzo, 253 Comuni pari all’83 per cento; in Basilicata, 107 Comuni pari all’81,7 per cento; in Calabria, 324 Comuni, pari all’80,2 per cento; in Liguria, 185 Comuni pari al 79,1 per cento. Nelle Regioni a statuto speciale, i “piccoli Comuni” sono: il 98,6 per cento in Valle d’Aosta (73 Comuni su 74); l’85,8 per cento in Trentino-Alto Adige; l’83,8 per cento in Sardegna (316 Comuni su 377).

³⁶ Si tratta, in sostanza, di un “fenomeno” che, pur segnalando una situazione di grave patologia, riguarda un “piccolo Comune” su 788, e, quindi, rimane del tutto circoscritto: un dato del tutto trascurabile ovvero insuscettibile di orientare la scelta legislativa esaminata criticamente senza esporla a rilievi di manifesta irragionevolezza.

addirittura, fanno stato di un aggravamento della suddetta casistica³⁷: la qual cosa, peraltro, esclude che la scelta legislativa esaminata possa trovare riscontro del dato

³⁷ In effetti, più frequentemente, anche se in misura comunque circoscritta (in termini assoluti), si registra il caso di Comuni nei quali sia presentata una sola candidatura alla carica di Sindaco. Si tratta, tuttavia, di una situazione ovvero di un “fenomeno” che ha conosciuto aggravamento alle ultime elezioni “amministrative” del 2024 (rispetto a quelle precedenti del 2019, “corrispondenti” per mandato elettivo), a dimostrazione del fatto che la norma in esame non solo è insuscettibile di portare a soluzione il presunto problema ma può aggravarlo (peraltro, determinandone altri). Da una verifica “a campione” svolta su base provinciale (avendo rilevato che su base regionale si registrano differenze anche molto rilevanti tra le diverse province), è risultato, ad esempio, che: nella provincia di Frosinone, il “fenomeno” (una sola candidatura alla carica di Sindaco) passa dal 3 per cento del 2019 al 14 per cento del 2024; nella provincia di Catanzaro, si passa dal 4 per cento del 2019 al 26 per cento del 2024; nella provincia di Salerno, si passa dal 4 per cento del 2019 al 21 per cento del 2024; nella provincia di Genova, si passa dal 9 per cento del 2019 al 18 per cento del 2024; molto grave il peggioramento anche nella provincia di Chieti, dove nel 2019 non si era verificato alcun caso (zero casi) di “unica candidatura” su 51 Comuni andati al voto, mentre nel 2024 si registra un 10 per cento (su 50 Comuni in cui si è votato); nella provincia di Bergamo, si passa dal 24 per cento del 2019 al 28 per cento del 2024; nella provincia di Brescia, si passa dal 16 per cento del 2019 al 22 per cento del 2024; nella provincia di Parma, si passa dal 7 per cento del 2019 all’11 per cento del 2024; nella provincia di Siena, si passa dal 4 per cento del 2019 al 14 per cento del 2024. In inversione di tendenza rispetto al dato complessivo, si registra un sensibile miglioramento nella provincia di Verona, dove si passa dal 20 per cento del 2019 all’11 per cento del 2024; grave peggioramento, invece, nella provincia di Fermo, dove si passa dal 9 per cento del 2019 al 28 per cento del 2024. Dato sostanzialmente stabile: nella provincia di Piacenza (lieve peggioramento di un punto percentuale: dal 13 al 14 per cento); nella provincia di Mantova (lieve peggioramento dall’11 al 13 per cento); nella provincia di Como (dove pure il “fenomeno” si presenta con una certa consistenza: 25 per cento nel 2019 e 27 per cento nel 2024); nella provincia di Ancona (nel 2024, il dato è rimasto al 10 per cento, come nel 2019) e nelle altre province delle Marche (tutte con lieve peggioramento, tranne nella provincia di Pesaro e Urbino, dove si passa dal 34% del 2019 al 42% del 2024). Il “fenomeno” si manifesta con importante rilevanza in Piemonte: nella provincia di Asti, nel 2019 si registra un dato del 53% che si aggrava fino al 58% nel 2024; nella provincia di Cuneo, dove nel 2024 i casi di “unica candidatura” alla carica di Sindaco sono pari al 46 per cento, mentre nel 2019 erano stati pari al 38 per cento (con un peggioramento di dodici punti percentuali); anche nella provincia di Alessandria i casi di “unica candidatura” sono molto superiori alla media: 44 per cento nel 2024 e 40 per cento nel 2019 (con un peggioramento di quattro punti percentuali); nella provincia di Vercelli il dato, pur rimanendo rilevante, migliora: 40% nel 2024 a fronte del 45 per cento nel 2019. L’elevata manifestazione del “fenomeno” in Piemonte trova giustificazione non tanto nel fatto che nella suddetta si trovi un’alta concentrazione di “piccoli Comuni” (come visto *sub* nota 35,

consegnato dall'esperienza³⁸ (ovvero in elementi di natura empirica): e ciò rimane in contraddizione con quanto rilevato proprio da Corte cost. n. 196/2024, laddove,

l'88,6 per cento dei Comuni della Regione), quanto nel fatto che vi si trovi massima concentrazione di Comuni "molto piccoli", con popolazione al di sotto dei mille abitanti (vedi *sub* nota 21), ovvero anche "piccolissimi" (in non pochi Comuni piemontesi, gli elettori sono stati una sessantina e in altri intorno al centinaio; in un Comune hanno votato 31 persone su 40 elettori). In proposito, è utile rilevare che nel Molise (seconda Regione in Italia per numero di "piccoli Comuni": 94,1 per cento del totale: vedi *sub* nota 35), il "fenomeno" si rivela molto limitato: nella provincia di Isernia, 5 per cento nel 2019 e 15 per cento nel 2024, con un peggioramento di dieci punti; nella provincia di Campobasso, 3 per cento nel 2019 e 9 per cento nel 2024, con un peggioramento di sei punti. (Va rilevato che in Piemonte vi è una maggiore concentrazione – rispetto al Molise – di Comuni con popolazione inferiore a mille abitanti). Anche nella provincia di Potenza (che pure si trova in un'altra Regione con massima concentrazione di "piccoli Comuni": 81,7 per cento), il "fenomeno" si rivela in misura pressoché impercettibile (sia pure in peggioramento: 10 per cento nel 2024 rispetto al 5 per cento del 2019); anche nella provincia di Cosenza (altra Regione ad alta densità di "piccoli Comuni": 80,2 per cento) il dato è impercettibile (anche in questo caso, in peggioramento: 2 per cento nel 2019 e 9 per cento nel 2024). Il "fenomeno" si manifesta in misura superiore alla media anche nelle province liguri di Imperia e Savona: nella provincia di Imperia, il 2024 consegna un dato (di casi di "unica candidatura") del 38 per cento (peraltro, con un miglioramento di cinque punti percentuali rispetto al 2019: 43 per cento); anche nella provincia di Savona nel 2024 si registra un dato pari al 38 per cento (con un peggioramento di dodici punti percentuali rispetto al 2019: 26 per cento). Anche nella provincia di Pesaro e Urbino il "fenomeno" si rivela con una certa intensità, e in peggioramento: si passa dal 34 per cento del 2019 al 42 per cento del 2024.

³⁸ Un atro elemento, di carattere generale, che si ricava nitidamente dalla rilevazione attiene alla constatazione che il suddetto "fenomeno" riguarda quasi esclusivamente Comuni con meno di tremila abitanti (e, nella maggior parte dei casi, Comuni con meno di duemila abitanti; il dato si aggrava nei Comuni fino a mille abitanti). La qual cosa, se è insusciabile di indurre nel senso della manifesta irragionevolezza della estensione ai Comuni fino a cinquemila abitanti della disciplina meno restrittiva vigente (per siffatti Comuni) prima delle modifiche introdotte dall'art. 4, comma primo, d.l. n. 7/2024 (fermo restando il rilievo critico formulato in relazione all'azzeramento dei limiti), essendo evidente la finalità prudenziale perseguita dal legislatore a fronte di dati effettivamente percepibili dall'esperienza (sia pure, come detto, in misura molto flebile fino all'occasionalità); rende, invece, dubbia (rispetto ai parametri considerati) l'estensione della suddetta disciplina ai Comuni (da cinquemila) fino a quindicimila abitanti, nei quali il "fenomeno" della candidatura unica è praticamente inesistente e nei quali continuano a rimanere intatte le esigenze che hanno indotto il legislatore ad apprestare le garanzie di cui al primo periodo del secondo comma dell'art. 51 d.lgs. n. 267/2000.

La ricerca empirica ha consegnato un dato che fa stato di come il suddetto "fenomeno" si manifesti in misura pressoché impercettibile (e, comunque, poco significativa) nelle

come visto, ribadisce che lo spostamento (ad opera del legislatore) del «punto di equilibrio tra i contrapposti interessi» avviene (deve avvenire) «sulla base dell'esperienza».

Sotto altro profilo, deve essere rilevato che, peraltro, la suddetta eventualità (unica candidatura alla carica di Sindaco) è espressamente considerata dall'ordinamento delle autonomie³⁹: la qual cosa esclude che (siffatta eventualità) possa essere percepita come una precipitazione a carattere emergenziale in

Regioni del sud peninsulare (in aggiunta ai dati riportati: nella provincia di Caserta, nel 2024, zero Comuni, sui 31 al voto, con un solo candidato a Sindaco; nel 2019, erano stati 4 su 35) e, al centro, in Toscana ed Emilia Romagna; mentre è più consistente (e in alcuni territori anche molto più consistente) nelle Regioni settentrionali (con differenze significative tra le diverse province della stessa Regione). Si tratta di un dato che, in disparte ogni altra considerazione, sconsiglia di indebolire le garanzie apprestate al secondo comma del citato art. 51.

³⁹ All'art. 71, comma decimo, d.lgs. n. 267/2000 è, infatti, stabilito che, «ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista ed il candidato a Sindaco collegato, purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, la elezione è nulla». I suddetti requisiti di validità dell'elezione hanno, peraltro, trovato temperamento, per l'anno 2021, con l'art. 2, comma 1-*bis*, d.l. 5 marzo 2021, n. 25, convertito, con modificazioni dalla legge 3 maggio 2021, n. 58, riducendo al quaranta per cento il numero minimo di votanti necessario per la validità delle elezioni (peraltro, calcolato senza tenere conto degli elettori iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero che non esercitano il diritto di voto). Il suddetto temperamento (di natura transitoria), pure espressamente introdotto in considerazione dell'emergenza sanitaria determinata dal COVID-19, è stato rinnovato: per l'anno 2022, dall'art. 6, comma secondo, d.l. 4 maggio 2022, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2022, n. 84; e, per l'anno 2024, dall'art. 4, comma secondo, d.l. n. 7/2024.

Deve pur essere rilevato, sotto altro profilo, come la circostanza che una disposizione di natura dichiaratamente transitoria, concepita a fronte di una emergenza sanitaria, continui ad essere rinnovata nonostante la suddetta emergenza sia ampiamente superata, conferma la persistente provvisorietà che caratterizza l'intervento del legislatore sull'assetto di disciplina generale degli enti locali e l'inevitabile precarietà di un ordinamento (come noto, approvato con d.lgs. n. 267/2000) che (praticamente) da un quarto di secolo è in attesa di essere adeguato alle profonde modifiche introdotte dalla riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione (come noto, avvenuta con legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e che, per le discipline legislative sopravvenute, ha finito per perdere la necessaria organicità e la natura stessa di testo unico. L'approfondimento delle citate problematiche esula dalle finalità del presente contributo, e, comunque, richiede separata trattazione.

mancanza di elementi concreti (ovvero empiricamente rilevati) che facciano stato di una siffatta natura; senza che, peraltro, riesca ad essere automaticamente segnalativa ovvero conseguenza di una situazione di problematicità⁴⁰. Dovendosi ribadire che una siffatta eventualità, ove fosse ritenuta indicativa di una problematicità nella individuazione delle candidature a Sindaco (rimasta, tuttavia, indeterminata⁴¹), non solo è insuscettibile di essere esclusa ma risulta aggravata

⁴⁰ Si osserva, infatti, che, comunque, la presentazione di una sola candidatura a Sindaco e di una sola lista di candidati al consiglio comunale implicano un confronto politico sui programmi e sui candidati, una unione di intenti (anche da posizioni diverse) sugli interessi e sulle priorità della comunità territoriale: si tratta di elementi che escludono che il caso di “unica candidatura” possa essere ritenuto automaticamente espressione di una problematicità. Nei “Comuni molto piccoli” (quelli con meno di mille abitanti) – nei quali il “fenomeno” si presenta con maggiore frequenza – il caso di “unica candidatura” a Sindaco (e di unica lista di candidati al Consiglio) non solo non è automaticamente sintomatico di una difficoltà, ma può essere un esempio virtuoso di partecipazione unitaria; e molte volte – nelle realtà comunali “piccolissime”, nelle quali si registrano circa trecento elettori e si recano alle urne poco più della metà – costituisce una conseguenza inevitabile, meramente fisiologica, determinata dalla minimissima consistenza demografica dell’ente: una situazione che è del tutto insuscettibile di essere risolta dalla esaminata disposizione “sottrattiva”; e, quindi, se il candidato a Sindaco (nella situazione data) continuerà ad essere solo uno, la soluzione legislativa di imporre il rinnovo nella (persona che ricopre la) carica di vertice del governo dell’ente (almeno) ogni tre mandati consecutivi (che significa ogni quindici anni, fino anche a diciassette e mezzo) è di gran lunga preferibile a quella (irragionevole) che espone al rischio che quella carica sia ricoperta anche per sempre dalla stessa persona (appunto, non si riesce a comprendere in che cosa consista effettivamente la problematicità, se si considera che anche nelle suddette realtà comunali “piccolissime”, nella peggiore delle ipotesi, viene (come visto) comunque presentata almeno una candidatura alla carica di Sindaco.

⁴¹ Nel senso che non risulta chiarito in che cosa effettivamente consista siffatta difficoltà e quali siano in concreto le incidenze problematiche astrattamente evocate. Perché se il pericolo assunto quale parametro orientativo della scelta legislativa è quella della mancanza di candidature, la rilevazione empirica consegna un dato che fa stato dell’assoluta impercettibilità della pretesa difficoltà (vedi *sub* nota 36), la quale, quindi, in quanto tale, non può essere posta a base di una soluzione tanto impattante – per le rilevate implicazioni di rilevanza costituzionale – quale quella esaminata criticamente, senza che rimanga esposta a rilievi di manifesta irragionevolezza. Se, invece, si volesse ritenere che la suddetta difficoltà trovi un riscontro nei casi di unica candidatura, è risultato accertato in via empirica (vedi *sub* nota 37) che l’azzeramento dei limiti di candidabilità (a Sindaco) in relazione al numero dei mandati consecutivi non solo non risolve il “problema” ma lo aggrava. Sembra di poter rilevare che, in effetti, non c’era alcun problema da risolvere: il sistema dei “limiti” (per mandati consecutivi) - reso necessario dall’elezione diretta del Sindaco – pur avendo raggiunto un buon grado di equilibrio (nel temperamento dei

(anche sensibilmente: come è risultato dai risultati della rilevazione empirica) dalla soluzione apprestata dal legislatore⁴².

Si tratta di elementi che riescono a dare evidenza alla manifesta irragionevolezza della scelta legislativa esaminata criticamente, la quale, pur rimanendo preclusa – nel caso specifico, e in via di principio - alla rilevazione della Corte (a fronte di un ricorso promosso in via di azione, nel quale, come visto, la specifica questione non è stata prospettata in via impugnativa), è, tuttavia, suscettibile di travolgere *l'obiter dictum* con il quale, come visto, la Corte stessa ha rinvenuto (tra l'altro) una «logica graduale» nel sistema dei limiti stabilito al secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l., come novellato dall'art. 4, comma primo, d.l. n. 7/2024 e lo ha ritenuto (frutto di una scelta) «non manifestamente irragionevole».

diversi valori costituzionali), è sempre stato mal tollerato dai gruppi di potere consolidatisi nel tempo sul territorio, i quali, nella maggior parte dei casi, sono essi stessi espressione dei governi degli enti locali (nel senso che questi - più facilmente nei piccoli Comuni - si identificano ovvero diventano centri di potere) e mirano alla perpetuazione del potere stesso; e riescono ad essere assecondati (dalla politica nazionale, e, quindi, dal legislatore statale) nei loro interessi proprio grazie alla forza elettorale che sono in grado di esprimere sul territorio e che la stessa politica nazionale ha interesse a stabilizzare: peraltro, potendolo fare con una certa semplicità, trattandosi di interventi largamente condivisi dalle forze parlamentari e praticamente a “costo zero” (non comportando particolari oneri finanziari). Un interesse, in termini di stabilità elettorale, (trasversale alle forze politiche) che evidentemente (per il legislatore statale) vale il sacrificio delle garanzie apprestate dal sistema costituzionale (secondo la ricostruzione giurisprudenziale) in relazione al sistema di elezione diretta del Sindaco: sacrificio che, tuttavia, per quanto rilevato, non poteva ragionevolmente estendersi fino all'azzeramento dei limiti nei “piccoli Comuni” (e restando dubbio anche l'affievolimento delle garanzie nei Comuni da cinquemila a quindicimila abitanti). (Peraltro, un riscontro nei sensi osservati sembra potersi rinvenire nello stesso ricorso regionale, nel quale non solo non sono prospettati rilievi impugnativi rispetto alle nuove disposizioni di cui al terzo periodo del secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l., ma si propone un'addizione estensiva praticamente a tutti i Comuni della riduzione dei limiti previsti al secondo periodo del secondo comma del citato art. 51). Si tratta di elementi che avrebbero imposto, nel caso in esame, un controllo più rigoroso nella verifica della sussistenza della manifesta irragionevolezza.

⁴² Si tratta di un dato che riesce a certificare la manifesta irragionevolezza della scelta legislativa, in quanto, a fronte di problematicità ovvero difficoltà rimaste indeterminate (ovvero rimaste a livello meramente evocativo), viene apprestata una soluzione che quelle difficoltà non solo non le risolve ma le aggrava (vedi *sub* nota 37), limitandosi ad agevolare la ricandidatura della stessa persona alla carica di Sindaco (e finanche dissuadendo dall'esercizio dell'elettorato attivo): così ostacolando ovvero rendendo più difficile il necessario “ricambio” nella carica onoraria apicale.

7. Una conclusione (e una confidenza)

La rilevanza delle implicazioni delle disposizioni di cui al terzo periodo del secondo comma dell'art. 51 d.lgs. n. 267/2000 e la loro distanza dalle richiamate statuizioni della giurisprudenza costituzionale avrebbero consigliato di evitare di affrontarle con una valutazione incidentale e inevitabilmente sommaria, non solo per la natura stessa (essenzialmente assertiva) dell'*obiter dictum* ma anche per la mancanza della "partecipazione" delle parti sulla questione della ragionevolezza complessiva del sistema dei limiti rimasto configurato al secondo comma del citato art. 51 all'esito della novellazione disposta dall'art. 4, comma primo, d.l. n. 7/2024 (come visto, non prospettata impugnativamente, eppure sussunta dalla Corte).

Dovendo escludere che la Corte, nella valutazione incidentale esaminata, abbia potuto sottovalutare la rilevanza delle conseguenze del cedimento sulle esigenze di garanzia evidenziate dalla stessa giurisprudenza costituzionale, il cui affievolimento ovvero la cui recessione espone i Comuni di piccole dimensioni al rischio di una gestione padronale ovvero autoritaria della cosa pubblica, validata (in apparenza) da elezioni influenzate nei sensi rilevati: una precipitazione che – in disparte quanto già rilevato – riesce, sotto altro profilo, ad essere incompatibile con la natura costituzionale delle autonomie, le quali, per una parte rilevante (per numeri assoluti e per popolazione complessiva), rimangono consegnate all'autonomia privata (ovvero personale); e ciò, senza che le disposizioni legislative esaminate criticamente siano neppure in grado di assicurare benefici ovvero miglioramenti in termini di efficienza⁴³, sempre che una siffatta implicazione finalistica possa riuscire a giustificare l'affievolimento di valori costituzionali incompressibili (quali quelli di cui agli artt. 48 e 51 Cost., anche in relazione ai principi di cui agli artt. 1 e 3 Cost.), se non nei limiti definiti, con ponderazione comparativa, dalla giurisprudenza costituzionale.

Dovendo escludere, come si diceva, ogni possibile sottovalutazione della rilevanza delle implicazioni rilevate, l'impressione complessiva che sembra potersi ricavare è che la Corte, da un lato, abbia inteso assecondare il legislatore statale in una propensione che deve essere stata percepita come stabile, in quanto risalente⁴⁴

⁴³ In verità, come visto, è proprio Corte cost. n. 60/2023, cit., ad aver ribadito che il limite di cui al secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l. è volto a tutelare anche proprio l'imparzialità dell'amministrazione, e, così, anche il principio di buon andamento (il quale, di conseguenza, è suscettibile di essere inciso negativamente dall'azzeramento dei limiti). Vedi anche *sub* nota 18.

⁴⁴ Come visto (*sub* nota 2), la prima eccezione al principio generale - in relazione al sistema dei limiti alla candidabilità alla carica di Sindaco per numero di mandati consecutivi - introdotto nel 1993 (vedi *sub* nota 1) risale al 2014 (ed è stato interessato da successivi interventi di modifica).

e apparentemente condivisa dagli stessi destinatari della disposizione legislativa esaminata⁴⁵; e (da altro lato), così facendo, abbia inteso proseguire lungo la linea di orientamento che, fin dall'indomani della riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione (ormai "un secolo" fa), si è manifestata nell'ordinamento nel senso della angusta perimetrazione degli spazi di evoluzione delle autonomie, le quali, facendo leva (forza) sui principi costituzionali di unità economica e di unità giuridica (e, più in generale, di unità della Repubblica), di coordinamento della finanza pubblica, di armonizzazione dei bilanci pubblici⁴⁶,

⁴⁵ In effetti, se è vero che le disposizioni di cui al secondo comma dell'art. 51 t.u.e.l. sono destinate ad incidere sui governi degli enti locali; è altrettanto vero che i destinatari diretti delle suddette disposizioni sono i cittadini ovvero i titolari delle prerogative di elettorato attivo e di elettorato passivo, i cui interessi, sul punto specifico (ovvero ad esercitare le suddette prerogative con pienezza di garanzie), non solo possono non coincidere ma addirittura risultare confliggenti con quelli dei governanti (di qui, il carattere dubitativo dell'avverbio), i quali (come visto) hanno interesse alla perpetuazione dei poteri. In proposito, può essere utile rilevare, ad esempio, che il Consiglio delle Autonomie della Regione Liguria (che ha proposto al governo regionale di proporre l'impugnativa per incostituzionalità dichiarata infondata da Corte cost. n. 196/2024) è composto (art. 2 legge reg. Liguria 1 febbraio 2011, n. 1) da sindaci, presidenti di provincia e di città metropolitana, presidenti dei consigli comunali (oltre che dal Presidente di Anci Liguria) ovvero da soggetti che sono espressione degli organi di governo degli enti locali.

⁴⁶ Si tratta di quei valori costituzionali che hanno reso possibile un esteso intervento uniformativo dello Stato: il quale, ad esempio, per effetto di un vero e proprio fraintendimento della (materia) «armonizzazione dei bilanci pubblici», si è ritenuto legittimato a disporre - con d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 - la disciplina di dettaglio (ultra regolamentare) della contabilità degli enti locali e delle Regioni, con cancellazione (in sostanza) dell'autonomia contabile degli enti territoriali: una impostazione assecondata dalla Corte costituzionale, la quale stabilmente ritiene il suddetto d.lgs. n. 118/2011 parametro interposto di legittimità costituzionale. Sul tema, vedi problematicamente L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 3, 2017. Anche il principio del coordinamento della finanza pubblica ha trovato estesa utilizzazione (da parte del legislatore statale (trovando buon riscontro nelle statuizioni della giurisprudenza costituzionale) essenzialmente quale limite ulteriore (in aggiunta a quelli espressamente positivizzati all'art. 119 Cost.) all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, comprimendo la capacità fortemente evolutiva delle disposizioni di cui al citato art. 119 e perpetuando il carattere derivato della finanza degli enti autonomi. La rilevanza evolutiva dell'art. 119 Cost. non è sfuggita alla dottrina più attenta al tema (ed alle relative problematiche): vedi, in particolare, A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 1, 2003, 41. Sul punto,

sono state tenute collocate, nella valutazione valoriale comparativa, in posizione recessiva⁴⁷. Un solco orientativo, risalente (fino alla stabilità) e nitidamente delineato, che nel caso specifico esaminato trova riscontro in una considerazione diminutiva delle autonomie locali, ritenute (ovvero ricondotte ad) entità a carattere essenzialmente amministrativo - soprattutto nei (ovvero limitatamente ai) casi (molti, come visto) di modesta consistenza demografica - ovvero destinatarie di consegne amministrative: la quale (considerazione) può aver indotto a ritenere ammissibile, nelle realtà comunali di minime dimensioni, il sacrificio ovvero l'affievolimento delle garanzie costituzionali assicurate, in relazione alla questione specifica, dal sistema ricostruito dalla giurisprudenza costituzionale (vedi *sub* 5).

Si tratta di elementi di valutazione che, comunque, non riescono a rendere più convincente l'*obiter dictum* di Corte cost. n. 196/2024, il quale, peraltro, nell'ipotesi interpretativa prospettata, implica una considerazione (coerentemente) diminutiva (anche) dei principi di cui all'art. 118, comma primo, Cost. (con inevitabili riflessi negativi sul principio costituzionale di buon andamento⁴⁸), i quali, collocando, in via originaria («sono attribuite»), proprio a livello comunale le funzioni amministrative⁴⁹ – ed elevando, così, a valore costituzionale il principio

vedi anche F. GALLO, *L'incerta sorte del federalismo fiscale*, in *Il Mulino*, 2, 2016, 365, il quale, dopo aver rilevato come siano aumentati «in modo rilevante e definitivo i vincoli che il legislatore statale può unilateralmente imporre sulle entrate e sulla spesa degli enti territoriali in nome dell'unità giuridica o economica della Repubblica» e l'attivazione di «un irreversibile processo, in termini politico-culturali, inverso rispetto al pur opinabile modello di federalismo fiscale»; osserva che il «ritorno alla finanza derivata» (quale precipitato della nuova inclinazione del legislatore statale) sia riconducibile alla «sfiducia nella classe dirigente degli enti territoriali» e nella «incapacità di porre rimedio» alla «loro inefficienza amministrativa». G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Amministrazione in cammino*, 1, 2014, 6, osserva che la prospettiva di riordino dell'autonomia finanziaria regionale e locale è stata «travolta dal neocentralismo della "legislazione della crisi"».

⁴⁷ Sulla incidenza negativa di una siffatta inclinazione dell'ordinamento materiale anche sul principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, vedi L. SAMBUCCI, *La sorte degli accessori del credito nel dissesto degli enti locali: la Corte non ci ripensa (ma i problemi rimangono irrisolti)*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2023, 682.

⁴⁸ Sul punto specifico, vedi ID., *La sorte degli accessori del credito*, cit., 662, ove si rileva che il legislatore costituzionale ha ritenuto che la suddetta collocazione delle funzioni amministrative – peraltro, coerente con il processo di riforma degli scorsi anni Novanta - (non è certo fine a se stessa, ma) è funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione, e, quindi, alla garanzia di (migliore) osservanza dei criteri di efficienza di efficacia e di economicità.

⁴⁹ Come noto, le disposizioni di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. attribuiscono ai Comuni le funzioni amministrative, le quali possono «spostarsi» («sono conferite») verso

di prossimità (nella definizione dell'assetto dinamico della pubblica amministrazione) – costituiscono fattore di ulteriore (ovvero di completamento della) valorizzazione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali, che rimangono, indipendentemente dalla consistenza demografica (e, quindi, ontologicamente), enti dotati di autonoma determinazione politica: un portato che non ammette cedimenti in ordine alla effettività delle garanzie costituzionali in termini di elettorato attivo e passivo.

Con ciò, peraltro, non si intende eludere ovvero trascurare “il problema” dei Comuni “molto piccoli” (e “piccolissimi”) ovvero la loro capacità di assolvere adeguatamente alle funzioni amministrative loro attribuite (dal richiamato dato costituzionale)⁵⁰; si intende, più semplicemente, segnalare come la questione

altri livelli istituzionali – individuati sulla base dei criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – ove se ne renda necessario l'esercizio unitario. Indipendentemente dal suo portato genetico ovvero tendenziale, il suddetto principio implica che è il legislatore costituzionale a ritenere che le autonomie comunali siano, in via di principio – e indipendentemente dalla dimensione demografica - in grado di fare fronte agli adempimenti prescritti dall'ordinamento (il quale deve assicurare l'effettività del sistema di apprestamento dei mezzi), pur facendo salva la possibilità che il legislatore ordinamentale preveda ipotesi di deroga. Un riscontro in tal senso, si rinviene nelle statuizioni di Corte cost. 4 marzo 2019, n. 33, la quale, con addizione alle disposizioni di cui all'art. 14, comma 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, ha prescritto che i Comuni sono esonerati dall'obbligo associativo ivi previsto ai fini dell'esercizio delle funzioni fondamentali (descritte al precedente comma 27), laddove dimostrino «che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento»; rilevando criticamente i persistenti ritardi nell'approvazione «della cosiddetta Carta delle autonomie», che hanno impedito di risolvere «il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale» e conseguire, all'esito di una «doverosa cooperazione, «il pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale».

⁵⁰ Un “problema” rilevato proprio dalla Corte ultima citata (*sub* nota 49), la quale ha richiamato i limiti «dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi». In disparte ogni considerazione (che richiede separato approfondimento), si

problematica vada affrontata e risolta per altre vie, e, segnatamente, con una disciplina legislativa organica, ordinamentale, di sistema (con interventi di struttura)⁵¹, con superamento dell'approccio congiunturale (e inevitabilmente provvisorio) che continua ad ispirare il legislatore⁵², così concorrendo ad alimentare il grado di incertezza e di disfunzionalità. È certo, peraltro, che l'azzeramento dei limiti di candidabilità (per numero di mandati consecutivi) esaminato criticamente è del tutto insuscettibile di portare a soluzione (e finanche di scalfire) "il problema" (e, anzi, come visto, può generarne di altri).

La confidenza è che la questione – relativa alla legittimità costituzionale delle disposizioni di cui al terzo periodo del secondo comma dell'art. 51 t.u.el. – possa tornare, in seguito a rilevazione in via incidentale, all'esame della Corte, affinché (almeno) possano essere ricostruite con maggiore completezza (in considerazione della rilevanza dei valori costituzionali disputati e delle rilevate implicazioni ordinamentali) le ragioni che giustifichino una deviazione tanto marcata dall'assetto di sistema definito da Corte cost. n. 60/2023 e per le quali le esigenze

tratta di una valutazione che cristallizza la consapevolezza dell'ordinamento in ordine all'esistenza del problema e l'incapacità ad apprestare soluzioni organiche, di sistema.

⁵¹ È proprio Corte cost. n. 33/2019, cit., a ricordare che «riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale»: «ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei (basti ricordare Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda)». In Italia, un primo passo nelle direzioni indicate è costituito proprio dall'obbligo associativo di cui al citato art. 14, comma 28, d.l. n. 78/2010 (vedi *sub* nota 49), rispetto al quale, tuttavia, il legislatore sembra ora manifestare nuove incertezze.

⁵² Da ultimo, ad esempio, con d.l. 27 dicembre 2024, n. 202, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2025, n. 15, è stata disposta, all'art. 21, comma terzo, l'abrogazione dei commi 31 *ter* e 31 *quater* dell'art. 14 d.l. n. 78/2010, così dando l'impressione di aver trasformato in una facoltà l'obbligo associativo di cui al comma 28 (vedi *sub* nota 49); mentre è ben più plausibile una diversa valutazione: eliminando la disposizione che stabiliva la data di attuazione delle disposizioni di cui al citato comma 28 (ripetutamente differita negli anni, fino al 31 dicembre 2024), ha reso cogente il suddetto obbligo associativo (salvo quanto previsto al successivo comma 30) rimasto stabilito al comma 28, in relazione al quale, ora, i Comuni interessati sono tenuti a dimostrare (al fine di evitare l'attivazione delle procedure sostitutive previste dall'ordinamento: art. 120, comma secondo Cost.; art. 137 d.lgs. n. 267/2000) la sussistenza delle condizioni di esonero prescritte da Corte cost. n. 33/2019.

di garanzia ivi tanto nitidamente descritte siano sacrificabili nei Comuni fino a cinquemila abitanti.