

TESTO UFFICIALE
TEXTE OFFICIEL

PARTE PRIMA

CORTE COSTITUZIONALE

PREMIÈRE PARTIE

COUR CONSTITUTIONNELLE

Pubblicazione disposta ai sensi dell'art. 29 delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale.

Ricorso 21 maggio 2025, n. 22.

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO

del Presidente del Consiglio dei Ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12 (ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000);

contro

la Regione Autonoma della Valle d'Aosta in persona del Presidente p.t.;

per la dichiarazione, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 19 maggio 2025 di illegittimità costituzionale dell'art. 30 bis, comma 2 ter, della legge Regione Valle d'Aosta n. 54/98 come modificato dall'art. 3 comma 4 della legge regionale del 3 marzo 2025 n. 4, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n.15 del 18 marzo 2025; e dell'art. 22, commi 1, 6 e 7 della legge Regione Valle d'Aosta n. 54/98 come modificato dall'art. 3 comma 1 della legge regionale del 3 marzo 2025 n. 4, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n.15 del 18 marzo 2025; nonché in ogni caso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 4 della legge regionale n. 4/2025 nella parte in cui ha modificato gli artt. 30 bis e 22 legge regionale n. 54/1998.

FATTO

L'art. 3, comma 4, della legge regionale della Valle d'Aosta n. 4/2025 ha disposto: «4. Dopo il comma 2bis dell'art. 30bis della l.r. 54/1998, come inserito dal comma 3, è inserito il seguente: “Chi ha ricoperto per quattro mandati consecutivi la carica di Sindaco o quella di Vicesindaco nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non è, allo scadere del quarto mandato, immediatamente ricandidabile alla medesima carica. È consentito un quinto mandato consecutivo se uno dei quattro mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie”».

Sempre l'art. 3 della legge regionale n. 4/2025 ha disposto, per quanto qui interessa (enfasi aggiunte), che «L'art. 22 della legge regionale 7 dicembre 1998 n. 54 (sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), è sostituito dal seguente: “Art. 22 (composizione e modalità di nomina della Giunta comunale) 1. La Giunta è composta dal Sindaco, che la presiede, dal Vicesindaco e da un numero di assessori, scelti tra i consiglieri comunali, stabilito sulla base dei valori percentuali definiti dalla Giunta regionale6. Non possono far parte della Giunta il coniuge, i parenti e gli affini di primo grado del Sindaco e del Vicesindaco. 7. Non è in ogni caso ammessa la nomina di cittadini non facenti parte del consiglio comunale alla carica di assessore”».

All'esame delle censure di illegittimità costituzionale che seguono, va premesso il quadro di principio ormai definitivamente delineato da codesta Corte costituzionale a proposito del rapporto tra la competenza legislativa statale in materia di ordinamento e di organi di governo degli enti locali e la competenza legislativa primaria spettante nella stessa materia alle regioni a statuo speciale.

Tale quadro risulta dalla sentenza n. 60/2023 di codesta Corte, in cui sinteticamente (si citano le massime ufficiali) si è stabilito quanto segue:

“Il diritto fondamentale di elettorato passivo, intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza. A tale esi-

genza di uniformità di disciplina, le regioni a statuto speciale possono derogare solo in presenza di particolari situazioni ambientali, condizioni peculiari locali o eccezionali ovvero di situazioni concernenti categorie di soggetti esclusive o diverse da quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale. (Precedenti: S. 283/2010 - mass. 34931; S. 143/2010 - mass. 34595; S. 288/2007 - mass. 31579; S. 276/1997 - mass. 23430; S. 539/1990 - mass. 16699; S. 235/1988 - mass. 10490; S.127/1987 - mass. 4199; S. 189/1971 - mass. 5788; S. 108/1969 - mass. 3331).

Nelle regioni ad autonomia speciale la disciplina che regola le elezioni degli enti locali e le relative ineleggibilità e incompatibilità e le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi alla carica di assessore vanno ricondotte alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Detta potestà legislativa primaria deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto, di modo che l'esercizio del potere legislativo nelle citate materie incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, Cost. (Precedenti: S. 168/2018 - mass. 40129; S. 277/2011; S. 283/2010 - mass. 34931; S. 143/2010; S. 288/2007 - mass. 31579; S. 48/2003 - mass. 27575, S. 230/2001 - mass. 26399; S. 133/1997 - mass. 23241; S. 84/1997; S. 189/1971 - mass. 5788; S. 108/1969 - mass. 3331; S. 96/1968; S. 105/1957 - mass. 460).

Ciò premesso, in relazione alle modifiche all'art. 30bis l. r. 54/1998 introdotte dall'art. 3, comma 4 della l.r. 4/2025, si deducono i seguenti

MOTIVI

1. Violazione degli artt. 1 e 2, lett. b) Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto della Valle d'Aosta); e degli artt. 3, 51, 117 c. 2 lett. p) Cost.; 51, c. 2 d. lgs. 18.8.2000 n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi dei sindaci devono essere conformi ai principi della legislazione statale, in ragione dell'esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale giacché il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità. L'art. 51 t.u. enti locali, che introduce una limitazione al diritto di elettorato passivo, è giustificato dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione, destinati ad operare in armonia con l'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale"

L'art. 3 comma 4, regionale 4/2025 viola l'art. 117 secondo comma, lettera p) della Costituzione nonché l'art. 3 Cost in quanto crea disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, ed eccede le competenze statutarie della Regione Valle D'Aosta.

Per le medesime ragioni viola l'art. 2, lett. b) dello Statuto, che attribuisce alla Regione la competenza in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", ma "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica".

L'art.3 comma 4 cit. si pone, appunto, in contrasto con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico, come si passa ad illustrare.

Va in primo luogo ricordato che la recente normativa statale dettata dall'art 51 del TUEL dlgs 267/2000 dispone come di seguito (enfasi aggiunta):

"1. Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni.

2. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente ricandidabile alle medesime cariche. Per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato. Le disposizioni di cui ai precedenti periodi non si applicano ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti."

L'articolo 51 del TUEL stabilisce quindi, a seguito della modifica in vigore dal 30 gennaio 2024, che per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti non vi è alcun limite per i mandati consecutivi del Sindaco.

La ratio di tale disposizione si riscontra nella necessità di assicurare la candidatura e l'elezione del Sindaco nei Comuni in cui per l'esiguo numero di abitanti ciò può essere molto difficile, con conseguente rischio della nomina di un Commissario in mancanza di candidati.

L'articolo 30 bis della legge regionale Valle d'Aosta come modificato dall'art. 3 comma 4 della legge 4/2025 in esame si pone in contrasto con l'art 51 del TUOEL in quanto prevede in difformità con la legge statale che, dopo quattro mandati consecutivi, nei comuni fino a cinquemila abitanti non si può essere candidati Sindaco.

Considerata l'entrata in vigore dal 30 gennaio 2024 della ricordata riforma dell'articolo 51 del TOUEL, che per i Comuni fino a 5000 abitanti non pone limiti alla candidabilità, è palese quindi l'illegittimità della previsione dell'art 30 bis della legge regionale 54/98 introdotta dall'articolo 3 comma 4 della legge regionale in esame, in quanto pone un limite alla candidabilità a Sindaco dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, fissando un numero limitato di quattro mandati anziché, come previsto dalla legge statale, un numero non limitato di mandati.

È evidente come la disposizione impugnata limiti indebitamente l'elettorato passivo con il prevedere la sola possibilità di quattro mandati nei comuni con popolazione fino a 5000 abitanti.

Va subito osservato che la citata disposizione del TUEL introduce norme fondamentali di riforma economica sociale e comunque di principi generali dell'ordinamento costituzionale, che costituiscono un limite inderogabile anche per la potestà legislativa prevista dallo Statuto della Regione Valle d'Aosta, in quanto poste a presidio; a) della uniformità della disciplina degli organi di governo degli enti locali sull'intero territorio nazionale; b) della democraticità dell'ordinamento degli enti locali.

La norma statale di cui all'art. 51, c. 2, ultima parte, d. lgs. 267/2000 esprime un principio fondamentale in quanto, come detto, muove dalla indiscutibile considerazione che nei piccoli comuni può essere spesso impossibile, reperire candidati a sindaco. In tal modo, tali comuni vengono messi nella condizione di subire commissariamenti che possono protrarsi per anni.

Questa obiettiva situazione determina la prevalenza del principio di elettività e democraticità di cui all'art. 51 Cost. nel senso di non porre limiti alla candidabilità, rispetto all'opposta declinazione del principio volta a porre limiti alla candidabilità in vista dell'obiettivo di assicurare il ricambio della classe politica locale.

Orbene, l'art. 2, lett. b) dello Statuto di autonomia della Regione attribuisce a questa la competenza legislativa primaria in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", che, però, va esercitata "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico- sociali della Repubblica"; mentre l'art. 1 dello Statuto prevede che la Regione "è costituita in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente Statuto."

Ciò implica che la Regione, allorché disciplina l'ammissione alle cariche amministrative negli enti locali, come quella di assessore, deve attenersi al quadro di principio che emerge in materia dalla Costituzione e dalla legislazione statale.

Ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p), la legislazione in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" compete, infatti, in via esclusiva allo Stato. La legislazione primaria concessa in materia alle Regioni a statuto speciale non può quindi porti in contrasto con i principi fondanti della legislazione statale.

L'ordinamento degli enti locali, in particolare per quanto riguarda gli organi di governo, attiene ad un oggetto che per sua natura deve essere conformato dal legislatore di qualsiasi livello in modo unitario per tutto il territorio nazionale, dato che il ruolo costitutivo degli enti locali, e in particolare dei comuni, rispetto all'ordinamento generale della Repubblica è il medesimo, indivisibilmente, in ogni parte di questa (artt. 1 Statuto Valle d'Aosta e 114, c. 1, Cost.); sicché identiche o sostanzialmente analoghe sono in ogni parte del territorio nazionale le funzioni degli enti locali. All'unitarietà funzionale dei comuni su tutto il territorio nazionale deve, quindi, corrispondere l'unitarietà organizzativa, che costituisce il riflesso di quelle funzioni e ne garantisce il buon andamento ai sensi dell'art. 97 Cost.

Lo spazio di autonomia del legislatore regionale è, di conseguenza, in materia circoscritto ad aspetti di carattere specifico, che evidenzino eventuali peculiarità locali, mentre non può contraddire quanto previsto in materia dal legislatore statale a proposito degli aspetti generali, o comunque non legati alle particolarità locali.

Per verificare la coerenza della legislazione regionale, anche delle Regioni a statuto speciale, con la legislazione statale in materia di organi di governo degli enti locali, è quindi necessario verificare se gli aspetti toccati dal legislatore regionale siano già disciplinati dalla legge statale, e in tal caso, in qual modo siano disciplinati. In questa prospettiva, la legislazione statale sull'ordinamento diviene una fonte interposta, che va ad integrare i parametri costituzionali costituiti, da un lato, dalle norme statutarie (come nel presente caso dall'art. 2, lett. b) Statuto Valle d'Aosta) e, dall'altro, dalle norme costituzionali, in particolare gli artt. 117 c. 2, lett. p), 114 c. 1 e 51 Cost.

Si è visto che la legislazione statale disciplina il punto, prevedendo che non vi sia limite ai mandati a sindaco dei comuni con popolazione fino a 5000 abitanti. La disposizione regionale si pone, così, in palese contrasto con la norma interposta.

Sotto quest'ultimo profilo, la norma impugnata viola pertanto anche gli artt. 1 e 114 Cost. (principio di democraticità della Repubblica fondata sulle autonomie locali), sempre in combinazione con l'art. 2, lett. b), Statuto.

La disposizione regionale si pone quindi in contrasto con il novellato articolo 51 del TUEL, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

La disposizione dell'art. 3 in esame, inoltre, eccede dalle competenze statutarie della Regione Valle d'Aosta in quanto, pur riconoscendo alla medesima - al pari delle altre Regioni a statuto speciale - ai sensi dell'articolo del proprio Statuto (legge costituzionale n. 4/1948) la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, è pacifico che tale competenza legislativa deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

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

In particolare, nella sentenza n. 143 del 2010, la Corte ha chiarito che: "Questa Corte, attraverso una costante giurisprudenza, non di rado relativa a leggi della stessa Regione siciliana, ha affermato che l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost. In quest'ambito, di recente, la sentenza n. 288 del 2007 ha affermato che «questa Corte in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali (di cui agli artt. 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto) ha in molte occasioni affermato che «la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza».

Codesta Corte Costituzionale ha altresì affermato che "discipline differenziate sono legittime sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalle disposizioni censurate" (ex multis, Corte cost., sent. n. 143 del 2010) o quando vi sia la "necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali" (cfr. Corte cost., sent. n. 82 del 1982).

Inoltre, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana approvata il 14 ottobre 1993, recante "Norme integrative delle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge regionale 10 settembre 1993, n. 26", ha statuito che "discipline differenziate in tema di elettorato passivo adottate dalla Regione siciliana possano essere non costituzionalmente illegittime in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale, ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale" (cfr sent. n. 84 del 1994; e anche sentenze nn. 108 del 1969 e 171 del 1984, nonché nn. 127 e 130 del 1987, 235 del 1988, 571 del 1989, 539 del 1990, 463 del 1992).

Orbene, nella fattispecie in esame la disciplina prevista dalla legge regionale opera una restrizione dell'elettorato passivo a sindaco rispetto alla disciplina vigente nel territorio nazionale in base alla normativa statale.

Tale diversità non trova alcuna ragionevole giustificazione in una specialità di situazione della Regione Valle d'Aosta; non si può certo sostenere che in questa sussistono minori difficoltà nella competizione elettorale per i Comuni fino a 5000 abitanti, rispetto al restante territorio nazionale o, più in generale, che il principio di democraticità della Repubblica e dei suoi enti locali debba in Valle d'Aosta essere applicato limitando l'elettorato passivo nei piccoli Comuni.

Da quanto esposto consegue che le previsioni dell'articolo 30 bis della legge regionale 54/98 come introdotte dall'articolo 3 comma 4 della legge regionale in esame, si pongono in contrasto con la normativa statale di cui all'art 51 TUEL, e per questo violano l'articolo 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione, nonché l'articolo 3 della Costituzione e l'art. 2, lett. b) Statuto speciale, in quanto la norma regionale crea disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale in difetto di situazioni obiettivamente differenziate, contrasta con il principio di democraticità della Repubblica e dei suoi enti locali limitando l'elettorato passivo e, con esso, il diritto dei cittadini a scegliere la persona del sindaco, ed eccede quindi le competenze Statutarie della Regione stessa.

2. Violazione degli artt. 1 e 2, lett. b) Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto della Valle d'Aosta); e degli artt. 3, 97, 117 c. 2 lett. p) Cost.; 47, commi 3 e 4, 64, c. 4, d. lgs. 18.8.2000 n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

2.1. L'art. 3 della legge regionale n. 4/2025 ha disposto, per quanto qui interessa (enfasi aggiunte), che «L'art. 22 della legge regionale 7 dicembre 1998 n. 54 (sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), è sostituito dal seguente: "Art. 22 (composizione e modalità di nomina della Giunta comunale) 1. La Giunta è composta dal Sindaco, che la presiede, dal Vicesindaco e da un numero di assessori, scelti tra i consiglieri comunali, stabilito sulla base dei valori percentuali definiti dalla Giunta regionale

6. Non possono far parte della Giunta il coniuge, i parenti e gli affini di primo grado del Sindaco e del Vicesindaco. 7. Non è in ogni caso ammessa la nomina di cittadini non facenti parte del consiglio comunale alla carica di assessore"».

All'esame delle censure di illegittimità costituzionale che seguono, va premessa il quadro di principio ormai definitivamente

delineato da codesta Corte costituzionale a proposito del rapporto tra la competenza legislativa statale in materia di ordinamento e di organi di governo degli enti locali e la competenza legislativa primaria spettante nella stessa materia alle regioni a statuo speciale.

Tale quadro risulta dalla sentenza n. 60/2023 di codesta Corte, in cui sinteticamente (si citano le massime ufficiali) si è stabilito quanto segue:

“Il diritto fondamentale di elettorato passivo, intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza. A tale esigenza di uniformità di disciplina, le regioni a statuto speciale possono derogare solo in presenza di particolari situazioni ambientali, condizioni peculiari locali o eccezionali ovvero di situazioni concernenti categorie di soggetti esclusive o diverse da quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale. (Precedenti: S. 283/2010 - mass. 34931; S. 143/2010 - mass. 34595; S. 288/2007 - mass. 31579; S. 276/1997 - mass. 23430; S. 539/1990 - mass. 16699; S. 235/1988 - mass. 10490; S.127/1987 - mass. 4199; S. 189/1971 - mass. 5788; S. 108/1969 - mass. 3331).

Nelle regioni ad autonomia speciale la disciplina che regola le elezioni degli enti locali e le relative ineleggibilità e incompatibilità e le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi alla carica di assessore vanno ricondotte alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Detta potestà legislativa primaria deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto, di modo che l'esercizio del potere legislativo nelle citate materie incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, Cost. (Precedenti: S. 168/2018 - mass. 40129; S. 277/2011; S. 283/2010 - mass. 34931; S. 143/2010; S. 288/2007 - mass. 31579; S. 48/2003 - mass. 27575; S. 230/2001 - mass. 26399; S. 133/1997 - mass. 23241; S. 84/1997; S. 189/1971 - mass. 5788; S. 108/1969 - mass. 3331; S. 96/1968; S. 105/1957 - mass. 460).

Le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi dei sindaci devono essere conformi ai principi della legislazione statale, in ragione dell'esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale giacché il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità. L'art. 51 t.u. enti locali, che introduce una limitazione al diritto di elettorato passivo, è giustificato dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione, destinati ad operare in armonia con l'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale. (Precedenti: S. 277/2011; S. 25/2008; S. 288/2007; S. 539/1990 - mass. 16699).”

2.2. Come si vede, con la formulazione ora introdotta dei commi 1 e, soprattutto, 7 dell'art. 22 legge regionale n. 54/1998 la Regione ha inteso vietare in modo assoluto che gli assessori comunali siano scelti al di fuori dei consiglieri comunali.

Questa previsione viola le norme costituzionali in rubrica. L'art. 2, lett. b) dello Statuto di autonomia della Regione attribuisce, infatti, a questa la competenza legislativa primaria in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, che, però, va esercitata “In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”; mentre l'art. 1 dello Statuto prevede che la Regione “è costituita in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente Statuto.”

Ciò implica che la Regione, allorché disciplina l'ammissione alle cariche amministrative negli enti locali, come quella di assessore, deve attenersi al quadro di principio che emerge in materia dalla Costituzione e dalla legislazione statale.

Ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p), la legislazione in materia di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” compete, infatti, in via esclusiva allo Stato.

La legislazione primaria concessa in materia alle Regioni a statuto speciale non può quindi porti in contrasto con i principi fondanti della legislazione statale.

L'ordinamento degli enti locali, in particolare per quanto riguarda gli organi di governo, attiene ad un oggetto che per sua natura deve essere conformato dal legislatore di qualsiasi livello in modo unitario per tutto il territorio nazionale, dato che il ruolo costitutivo degli enti locali, e in particolare dei comuni, rispetto all'ordinamento generale della Repubblica è il medesimo, indubbiamente, in ogni parte di questa (artt. 1 Statuto Valle d'Aosta e 114, c. 1, Cost.); sicché identiche o sostanzialmente analoghe sono in ogni parte del territorio nazionale le funzioni degli enti locali. All'unitarietà funzionale dei comuni su tutto il territorio nazionale deve, quindi, corrispondere l'unitarietà organizzativa, che costituisce il riflesso di quelle funzioni e ne garantisce il buon andamento ai sensi dell'art. 97 Cost.

Lo spazio di autonomia del legislatore regionale è, di conseguenza, in materia circoscritto ad aspetti di carattere specifico, che evidenzino eventuali peculiarità locali, mentre non può contraddire quanto previsto in materia dal legislatore statale a proposito degli aspetti generali, o comunque non legati alle particolarità locali.

Per verificare la coerenza della legislazione regionale, anche delle Regioni a statuto speciale, con la legislazione statale in materia di organi di governo degli enti locali, è quindi necessario verificare se gli aspetti toccati dal legislatore regionale siano già disciplinati dalla legge statale, e in tal caso, in qual modo siano disciplinati. In questa prospettiva, la legislazione statale sull'ordinamento diviene una fonte interposta, che va ad integrare i parametri costituzionali costituiti, da un lato, dalle norme statutarie (come nel presente caso dall'art. 2, lett. b) Statuto Valle d'Aosta) e, dall'altro, dalle norme costituzionali, in particolare gli artt. 117 c. 2, lett. p), 114 c. 1 e 97 Cost.

Orbene, a proposito della legittimazione alla nomina ad assessore comunale, la legge statale, nell'art. 47, commi 3 e 4 d. lgs. 267/2000, prevede che "3. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province gli assessori sono nominati dal sindaco o dal presidente della provincia, anche al di fuori dei componenti del consiglio, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere.

4. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio ed in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere."

Come si vede, costituisce principio fondamentale della legislazione statale in materia garantire la possibilità che gli assessori possano essere scelti anche al di fuori dei componenti del consiglio comunale.

Tale possibilità è espressamente e inderogabilmente prevista dalla legge per quanto riguarda i comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti, mentre è rimessa allo statuto del comune stesso (e non certo della Regione in cui il comune si trova) per quanto riguarda i comuni con popolazione inferiore.

Questo principio generale non può essere contraddetto dalla legislazione regionale, che è quanto invece avviene con l'art. 22, commi 1 e, soprattutto, 7, dell'art. 22 legge regionale n. 54/1998, come sostituito dall'art. 3 della legge regionale n. 4/2025 qui impugnata. Si è infatti visto che queste disposizioni pretendono di introdurre un divieto assoluto di scegliere gli assessori al di fuori dei consiglieri comunali.

In tal modo sono violati sia il principio generale secondo cui deve essere garantita tale possibilità, senza limitare le facoltà del sindaco di scegliere gli assessori tra le persone che riscuotano la sua fiducia; sia il principio, parimenti generale, secondo cui nei comuni con popolazione pari o inferiore a 15000 abitanti spetta soltanto all'autonomia del comune stesso, mediante il proprio statuto, stabilire se accordare o escludere tale facoltà in capo al sindaco.

In sostanza, con la disposizione impugnata la Regione ha indebitamente compresso l'autonomia decisionale dei sindaci nei comuni maggiori, e l'autonomia (statutaria) dei comuni minori, in merito alla scelta degli assessori.

Evidente è la violazione delle norme costituzionali e di legislazione ordinaria interposta sopra commentate.

Non può, infatti, dimostrarsi in alcun modo che l'obbligo di scegliere gli assessori tra i consiglieri comunali risponda ad una qualche particolarità del territorio della Valle d'Aosta rispetto al restante territorio nazionale. Non vi è alcun motivo di ritenere che in Valle d'Aosta non sia possibile o non sia opportuno attribuire ai cittadini le funzioni di assessore comunale scegliendo anche al di fuori dei consiglieri comunali.

La limitazione così introdotta dalla legge regionale integra, in realtà, soltanto un indebito ostacolo al buon andamento dell'organizzazione amministrativa, principio ex art. 97 Cost. che, ex art. 1 Statuto, vincola ovviamente anche la Regione Valle d'Aosta. La possibilità di scegliere gli assessori anche al di fuori del consiglio comunale vuole infatti assicurare che il sindaco e la giunta possano, se lo ritengano opportuno, giovare anche delle competenze, segnatamente tecniche, di persone che siano rimaste estranee alla competizione politica che ha condotto alla formazione del consiglio comunale. Laddove il vincolo a scegliere gli assessori tra i consiglieri mira, in sostanza, a rafforzare oltre quanto richiesto dalla "forma di governo" comunale delineata dal legislatore statale, il vincolo tra la giunta e il consiglio. Si tenga infatti presente che, ai sensi dell'art. 64, c. 3, d. lgs. 267/2000, nei comuni con popolazione fino a 15000 abitanti, non vi è incompatibilità tra la carica di assessore comunale e quella di consigliere.

L'art. 3 della legge regionale n. 4/2025 va quindi dichiarato illegittimo nella parte in cui, modificando l'art. 22 della legge regionale n. 54/1998, ha stabilito in via generale e assoluta che gli assessori comunali della Valle d'Aosta vanno obbligatoriamente scelti tra i consiglieri comunali.

La norma regionale in esame viola, quindi, gli artt. 1 e 2 lett. b) Statuto Valle d'Aosta perché contrasta con norme statali che, come illustrato, presentano una indubbia portata di principio generale. Di conseguenza, viola l'art. 117 c. 2 lett. p) Cost., perché invade la competenza esclusiva dello Stato a legiferare riguardo ai principi dell'ordinamento degli enti locali e dei loro organi di governo. Viola l'art. 97 Cost., perché indebitamente limita la possibilità del sindaco di avvalersi delle competenze di persone idonee solo perché estranee al consiglio comunale. Sotto quest'ultimo aspetto, viola anche l'art. 51 Cost., perché indebitamente comprime il diritto di qualsiasi cittadino di concorrere alla cosa pubblica in qualità di assessore comunale. Viola, infine, l'art. 3 Cost., perché per i soli comuni della Valle d'Aosta introduce un regime di scelta degli assessori comunali differenziato rispetto all'equilibrato regime vigente nel resto del territorio nazionale, senza che, ovviamente, vi siano ragioni per trattare i comuni della Valle d'Aosta diversamente da tutti gli altri comuni italiani.

2.3. L'art. 3 della legge regionale in epigrafe ha poi previsto, sostituendo anche a questo proposito l'art. 22, comma 6, della legge regionale n. 54/1998, che "6. Non possono far parte della Giunta il coniuge, i parenti e gli affini di primo grado del Sindaco e del Vicesindaco".

Questa previsione contrasta con la previsione dell'art. 64, c. 4, d. lgs. 267/2000, giusta la quale "4. Il coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti e affini entro il terzo grado, del sindaco o del presidente della giunta provinciale, non possono far parte della rispettiva giunta né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia".

Rispetto alla norma statale, la disposizione regionale, da un lato, esclude totalmente dall'incompatibilità ad essere membri della giunta gli ascendenti e i discendenti, e riduce l'incompatibilità dei parenti e degli affini a quelli entro il primo grado; dall'altro, amplia le figure incompatibili includendovi anche i parenti e gli affini del Vicesindaco.

Ne conseguono le illegittimità costituzionali qui denunciate, analoghe a quelle di cui al motivo che precede, relativo al nuovo comma 7 dell'art. 22 della legge regionale 54/1998.

La norma statale di cui all'art. 64 c. 4 d. lgs. 267/2000 costituisce una norma di principio generale, in quanto vuole dare attuazione al principio di trasparenza della pubblica amministrazione desumibile dall'art. 97 Cost.

Il sindaco, come è noto, è il capo politico dell'ente locale, la figura esponentiale nella quale si concentra tutta la responsabilità politica e amministrativa dell'andamento dell'ente. Tanto che le dimissioni del sindaco comportano automaticamente lo scioglimento dell'amministrazione comunale e l'indizione di nuove elezioni (art. 53 d. lgs. 267/2000).

Si spiega, quindi, come la legge statale intenda circondare una figura di tale importanza nell'organizzazione dell'ente locale con le più accurate garanzie che prevengano interessenze personali nella titolarità della carica. E' palese come la necessità imposta dall'art. 97 Cost. di evitare i conflitti di interesse e gli abusi delle funzioni aumenti al crescere dell'importanza delle cariche cui quegli interessi e quelle funzioni si connettono.

Di conseguenza, costituisce un principio generale la scelta del legislatore statale di configurare una cerchia particolarmente ampia di soggetti legati al sindaco da vincoli familiari, che non possono entrare a far parte della giunta. E', ancora una volta, del tutto palese che inserire uno o più congiunti nel ristretto novero degli assessori, rischierebbe di creare una inammissibile commistione tra interessi familiari e funzione istituzionale della giunta e dei singoli assessori, quali collaboratori chiamati ad attuare l'indirizzo politico elaborato dal sindaco, e in relazione al quale questi è stato eletto.

Il legislatore statale ha congruamente bilanciato il diritto politico di ciascun cittadino a partecipare alla cosa pubblica, anche come assessore comunale (art. 51 Cost.), con la necessità ora illustrata di prevenire commistioni e conflitti di interessi a base familiare (art. 97 Cost.), ed ha incluso tra i soggetti incompatibili il coniuge, gli ascendenti e i discendenti, e i parenti e affini entro il terzo grado. In sostanza, i "congiunti", intesi come persone legate, secondo l'id quod plerumque accidit, dai più stretti vincoli familiari.

La scelta del legislatore regionale è costituzionalmente illegittima, in primo luogo, perché si pone in contrasto con la norma statale senza che emergano, come è ovvio, ragioni peculiari alla Regione Valle d'Aosta atte a far ritenere che in tale regione i vincoli familiari siano potenzialmente meno compromettenti che nelle altre parti del territorio nazionale.

In secondo luogo, la scelta legislativa regionale crea il rischio di forti conflitti e commistioni di interessi nei sensi sopra illustrati allorché esclude dagli incompatibili gli ascendenti e i discendenti di qualsiasi grado, e limita ai parenti e affini solo entro il primo grado i soggetti incompatibili oltre al coniuge.

La famiglia come possibile luogo di interessi economici e politici collegati va, infatti, ben oltre la mera "famiglia nucleare" a cui sembra essersi ispirato il legislatore regionale.

Sotto altro aspetto, inverso a quello fin qui illustrato, la legge regionale impugnata ha, poi, indebitamente alterato l'equilibrato bilanciamento tra diritti politici e prevenzione dei conflitti di interesse realizzato dal legislatore statale. La legge statale, infatti, come visto, ha correttamente limitato la sfera dei soggetti incompatibili per ragioni familiari alle persone legate da vincoli familiari al sindaco, considerato il ruolo unico e determinante che questi svolge nell'organizzazione e nell'azione dell'ente locale.

Tali ragioni non sussistono, invece, per il vicesindaco.

Ex art. 46, c. 2, d. lgs. 267/2000 il vicesindaco è figura necessaria; ma è altresì vero che, ex art. 53, commi 1 e 2 d. lgs. 267/2000, le funzioni del vicesindaco sono limitate alle ipotesi di sostituzione straordinaria e temporanea del sindaco, senza che neppure in tali ristretti casi e periodi il vicesindaco assuma la posizione determinante per la stessa sussistenza dell'amministrazione comunale che rimane, invece, propria esclusivamente del sindaco.

Rispetto ad una figura come il vicesindaco, quindi, il rischio di commistioni di interessi familiari con l'esercizio della funzione appare molto più limitato che nel caso del sindaco. Non si sarebbe, quindi, giustificata una previsione generale e astratta

di prevenzione dei conflitti, tesa ad escludere a priori tutta la cerchia familiare del vicesindaco dalla possibilità di concorrere alla cosa pubblica in qualità di assessore. Eventuali situazioni conflittuali andranno, in tal caso, accertate e represses caso per caso.

La scelta del legislatore regionale di estendere, invece, anche i familiari del vicesindaco, sia pure nei limiti del coniuge e dei parenti e affini entro il primo grado, l'incompatibilità alla carica di assessore, contrasta, quindi, per eccesso rispetto al bilanciamento delineato dal legislatore statale che, si ripete, non è casuale ma esprime il componimento del conflitto tra i valori costituzionali egualmente rilevanti attestati, da un lato, dall'art. 51 Cost., e dall'altro dall'art. 97 Cost.

La norma regionale in esame viola, quindi, gli artt. 1 e 2 lett. b) Statuto Valle d'Aosta perché contrasta con norme statali che, come illustrato, presentano una indubbia portata di principio generale. Di conseguenza, viola l'art. 117 c. 2 lett. p) Cost., perché invade la competenza esclusiva dello Stato a legiferare riguardo ai principi dell'ordinamento degli enti locali e dei loro organi di governo. Viola l'art. 97 Cost., perché da un lato crea un chiaro pericolo di conflitto di interessi nella gestione del comune e, dall'altro, a proposito del vicesindaco, ravvisa a priori un pericolo di conflitto dove questo non sussiste. Sotto quest'ultimo aspetto, viola anche l'art. 51 Cost., perché indebitamente comprime il diritto dei familiari del vicesindaco di concorrere alla cosa pubblica in qualità di assessori. Viola, infine, l'art. 3 Cost., perché per i soli comuni della Valle d'Aosta introduce un regime delle incompatibilità familiari degli assessori comunali differenziato, sia in melius che in peius, rispetto all'equilibrato regime vigente nel resto del territorio nazionale, senza che, ovviamente, vi siano ragioni per trattare i comuni della Valle d'Aosta diversamente da tutti gli altri comuni italiani.

Tutto ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, ricorre a codesta Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 bis, comma 2 ter, della legge Regione Valle d'Aosta n. 54/98 come modificato dall'art. 3 comma 4 della legge regionale del 3 marzo 2025 n. 4, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n.15 del 18 marzo 2025; e dell'art. 22, commi 1, 6 e 7 della legge Regione Valle d'Aosta n. 54/98 come modificato dall'art. 3 comma 1 della legge regionale del 3 marzo 2025 n. 4, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n.15 del 18 marzo 2025; nonché in ogni caso l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 4 della legge regionale n. 4/2025 nella parte in cui ha modificato gli artt. 30 bis e 22 legge regionale n. 54/1998.

Si produce la delibera del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2025.

Roma, 25 maggio 2025

Avvocato dello Stato
Chiarina AIELLO

Depositato il 21 maggio 2025

Il Cancelliere
Igor DI BERNARDINI