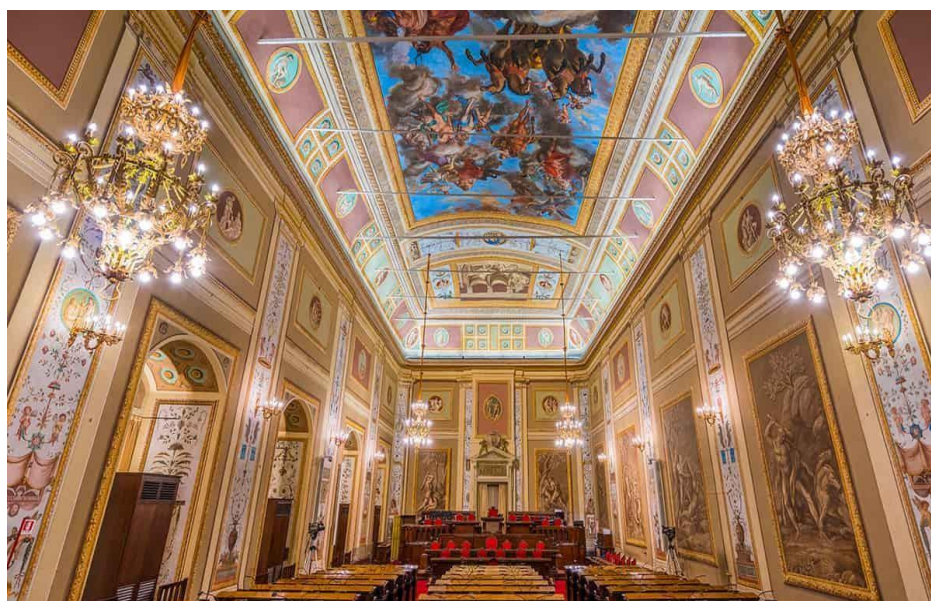




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



DDL 1089

“Disposizioni in materia di rieleggibilità e numero massimo di mandati consecutivi per la carica di sindaco nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti”

Documento n. 6 - 2026 del Servizio Studi

Servizio Studi
XVIII Legislatura – 4 marzo 2026



Servizio Studi

I documenti possono essere richiesti alla
segreteria dei Servizi: tel. 091 705 4746 -
mail: serviziobilancio@ars.sicilia.it
tel. 091 705 4752 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

Indice

SCHEDA INFORMATIVA	4
1. PREMESSA	5
2. L'EVOLUZIONE NORMATIVA DEL LIMITE DEI MANDATI CONSECUTIVI DEI SINDACI NEL TUEL	5
3. L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E LA RECENTE SENTENZA N. 16 DEL 2026	7
4. L'ATTUALE DISCIPLINA DELLA REGIONE SICILIANA (ART. 3, L.R. 7/1992).....	9
5. IL DDL 1089 RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RIELEGGIBILITÀ E NUMERO MASSIMO DI MANDATI CONSECUTIVI PER LA CARICA DI SINDACO NEI COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE A 15.000 ABITANTI”.	10

Scheda informativa

Numero	1089
Titolo	Disposizioni in materia di rieleggibilità e numero massimo di mandati consecutivi per la carica di sindaco nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti
Iniziativa	Parlamentare
Settore di intervento	Enti locali – condizioni di candidabilità ed eleggibilità del sindaco
Numero di articoli	3
Commissione competente	I – Affari Istituzionali
Commissione per il parere	No

1. Premessa

Il presente dossier ha per oggetto l'analisi delle condizioni di eleggibilità e dei limiti al mandato consecutivo dei sindaci, con particolare riferimento all'impatto della **sentenza n. 16 del 2026 della Corte Costituzionale** sull'ordinamento della Regione siciliana e, da ultimo, l'esame del DDL 1089 recante *“Disposizioni in materia di rieleggibilità e numero massimo di mandati consecutivi per la carica di sindaco nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti”*.

Sotto il profilo del riparto delle competenze legislative la Regione siciliana, al pari delle altre regioni speciali, è dotata di competenza legislativa esclusiva in tema di “regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative” (art. 14 lett. o) dello Statuto speciale) e in materia di “circoscrizioni, ordinamento e controllo degli enti locali” (art. 15, comma 3, dello Statuto speciale).

Si rammenta, però, che l'esercizio delle competenze legislative esclusive deve comunque esplicitarsi nel rispetto dei limiti di cui all'art. 117, comma 1, Cost. (Costituzione, vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e obblighi internazionali), nonché nel rispetto della normativa statale espressiva delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica e dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Quest'ultimo limite, com'è noto, pur essendo ora espressamente previsto dallo Statuto speciale di autonomia della Regione siciliana con riferimento alla legge regionale che disciplina l'elezione dei Deputati dell'ARS, è ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale pacificamente applicabile alla Sicilia alla pari delle altre Regioni speciali con riferimento alle materie di competenza esclusiva di cui agli artt. 14 e 15 St. (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 263 del 2016).

2. L'evoluzione normativa del limite dei mandati consecutivi dei sindaci nel TUEL

Il sistema nazionale dei limiti ai mandati consecutivi esercitabili dai sindaci ha subito una radicale trasformazione, passando da un regime di rigida uniformità a uno improntato sulla differenziazione della normativa basata sulla dimensione demografica degli enti locali.

L'impianto originario dell'**art. 51, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL)** sanciva il divieto

di superare i due mandati consecutivi per tutti i Sindaci, a prescindere dalla popolazione residente. Tale scelta rispondeva alla necessità di favorire il ricambio democratico e prevenire la formazione di condizioni di cristallizzazione personale nella gestione politico-amministrativa degli enti locali. Tuttavia, nel corso degli anni, il legislatore statale ha progressivamente allentato tale rigore per i piccoli comuni, riconoscendo le difficoltà di reperimento di ceto politico qualificato in contesti demografici ridotti e l'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione locale con riferimento ai comuni in parola.

Da queste esigenze è scaturita **una prima modifica dell'articolo 51 del TUEL per il tramite dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2022, n. 35**. L'art. 3 in parola, aveva elevato da due a tre il numero di mandati consecutivi consentiti ai sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (come precedentemente consentito a livello statale ai comuni fino a 3.000 abitanti). Per i sindaci dei comuni con 5.000 o più abitanti era rimasto vigente, invece, il limite di due mandati consecutivi.

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

La modifica operata dal legislatore nazionale, quindi, ha introdotto in una disciplina ancora più rigorosa atteso che la sussistenza di cause di incandidabilità viene accertata *ex ante* all'atto di presentazione della candidatura da parte della commissione elettorale circondariale, mentre “la mera sussistenza di una condizione di ineleggibilità non inficia né la candidatura dell'interessato né, correlativamente l'ammissione della lista. Il rimedio apprestato dall'ordinamento, nell'ipotesi di elezione di un candidato che non abbia tempestivamente rimosso la causa di ineleggibilità consiste piuttosto nella configurazione di una causa di decadenza” (ex multis Tar Lazio, Roma, sez. II-ter, 7 settembre 2005, n. 6608).

Infine con la citata modifica al TUEL del 2022 (l. 35/2022) finalmente è stata espressamente abrogata la previsione della legge Del Rio (l. 56/2014, art. 1, comma 138) che aveva elevato da due a tre il limite di mandati consecutivi per i sindaci dei comuni fino a 3.000 abitanti, coordinandola quindi con il nuovo TUEL.

Successivamente, il **D.L. 29 gennaio 2024, n. 7 (convertito in Legge n. 38/2024)**, è intervenuto nuovamente sulla disciplina della materia del numero dei mandati consecutivi esercitabili dai sindaci che è così sintetizzabile:

1. Per i **comuni fino a 5.000 abitanti**, il limite è stato integralmente **rimosso**, consentendo un numero illimitato di mandati.

2. Per i **comuni tra 5.001 e 15.000 abitanti**, il limite è stato elevato a **tre mandati**.
3. Per i **comuni sopra i 15.000 abitanti**, è rimasto fermo il limite dei **due mandati**.

Il nuovo testo dell'art. 51, comma 2, del TUEL, è ispirato ad una "logica graduale" che disegna un sistema contemplante «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», secondo un modello ritenuto non irragionevole dalla Corte costituzionale (**sentenza n. 196 del 2024**).

Come evidenziato dalla dottrina, questa riforma non è una mera variazione numerica, ma rappresenta la fissazione di un nuovo "standard nazionale" di godimento dei diritti politici e del diritto di elettorato passivo con riferimento agli enti locali in attuazione degli articoli 3 e 51 Cost.

3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e la recente sentenza n. 16 del 2026

La Corte Costituzionale ha progressivamente circoscritto i margini di manovra delle Regioni a statuto speciale in ordine al numero massimo di mandati consecutivi esercitabili dai sindaci ritenendo che la materia non rientri nel sistema elettorale o nella forma di governo degli enti locali, bensì in quella delle cause di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità e, quindi, nelle condizioni di esercizio del diritto soggettivo di elettorato passivo, rispetto alle quali la potestà legislativa esclusiva delle regioni speciali in tema di enti locali incontra dei limiti molto stringenti. Già con la **sentenza n. 60 del 2023**, la Consulta aveva chiarito che le Regioni speciali non possono derogare al bilanciamento operato dal legislatore nazionale tra il diritto di elettorato passivo, l'accesso alla competizione elettorale in condizioni di eguaglianza e il buon funzionamento della pubblica amministrazione. Bilanciamento che, come chiarito anche dalla **sentenza n. 16 del 19 febbraio 2026** (relativa alla Regione Valle d'Aosta) viene operato dallo Stato individuando, nel numero di mandati consecutivi dei sindaci, il punto di equilibrio tra i contrapposti interessi in gioco secondo una disciplina che deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

Detta uniformità, alla luce della giurisprudenza della Corte, è richiesta dalla circostanza che la materia del numero dei mandati consecutivi dei Sindaci attiene alle condizioni per accedere alle cariche elettive (art. 51 Cost.) e, quindi, al godimento del diritto di elettorato passivo e, più in

generale, alle modalità di accesso alle cariche pubbliche, tramite la disciplina delle cause di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità, che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale in condizioni di eguaglianza (art. 3 Cost.).

Più nel dettaglio, quanto alla questione decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 16 del 2026, questa si è occupata dei seguenti tre profili:

1. **Numero dei mandati dei sindaci dei comuni fino a 5000 abitanti:** la Corte ha dichiarato illegittima la norma regionale che imponeva limiti (nello specifico, 4 mandati) laddove lo Stato li aveva rimossi. Il principio cardine è che se lo Stato ritiene che sotto una certa soglia demografica (5.000 abitanti) non sussista un rischio per la democrazia locale tale da giustificare una limitazione del diritto all'eleggibilità, la Regione speciale non può "reintrodurre" discipline più restrittive, poiché ciò violerebbe l'uguaglianza politica dei cittadini residenti in quella regione rispetto a quelli residenti in altre regioni.
2. **Incompatibilità per ragioni di parentela:** la sentenza ha dichiarato illegittima la norma valdostana che riduceva i vincoli di parentela e affinità tra membri della giunta rispetto ai parametri statali. La Corte ha ribadito che il limite del **terzo grado** (previsto dall'**art. 64, c. 4 del TUEL**) è un principio inderogabile di imparzialità della Pubblica Amministrazione (Art. 97 Cost.). Le autonomie speciali, quindi, non possono rendere meno stringenti i controlli sui conflitti di interesse per ragioni di parentela o affinità.
3. **Assessori esterni:** la Corte ha dichiarato incostituzionale il divieto regionale di nominare assessori non facenti parte del Consiglio comunale. Richiamando l'**art. 47 del TUEL**, la Consulta ha chiarito che impedire ai Comuni di avvalersi di "competenze tecniche" esterne comprime irragionevolmente l'autonomia statutaria degli enti locali e contrasta con i criteri di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. In ogni caso, pur trattandosi di un organo non immediatamente elettivo, anche per la Giunta vale il principio per cui è il legislatore statale a stabilire eventuali limiti o condizioni per l'accesso ai pubblici uffici (art. 51 Cost.).

La Consulta riconosce, però, che l'adattamento "dinamico" alla nuova normativa contenuta nel TUEL da parte delle regioni possa avvenire secondo tempistiche differenti e considera, altresì, che vi possono essere esigenze di carattere locale che giustificano una deroga alla disciplina posta dal legislatore statale con riferimento alla materia *de qua*. La Corte ritiene, però, che dette deroghe di disciplina debbano comunque essere introdotte dal Parlamento nazionale con specifico riferimento alle peculiari condizioni della regione

interessata.

Tanto si evince dal punto 7 del considerato in diritto della sentenza n. 16 del 2026 che di seguito si riporta:

“Possono invero presentarsi profili di disarmonia fra l’esigenza di uniformità su tutto il territorio nazionale della disciplina in materia di elettorato passivo e l’esigenza (che lo stesso legislatore statale ha avvertito) di tenere adeguatamente conto dell’evoluzione della realtà politico sociale. Non può infatti escludersi che (oltre ai modi e ai contenuti) i tempi del mutamento siano diversi nelle varie realtà regionali e che – pertanto – l’adattamento dinamico della normativa statale non sia ovunque adeguatamente tempestivo. Spetta pertanto al legislatore statale identificare meccanismi di nomopoiesi che consentano di coniugare nel modo più coerente l’esigenza di uniformità e quella di adattamento. Questa Corte, infatti, non ha inteso l’uniformità come sinonimo di identità, sicché, pur sempre nel rispetto del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost., margini per una normazione regionale in materia possono sempre essere identificati dalla legge dello Stato” (cons. dir. 7, sentenza 16 del 2026).

4. L’attuale disciplina della Regione siciliana (ART. 3, L.R. 7/1992)

Per quel che attiene alla disciplina della materia nella Regione siciliana, questa è contenuta nell’**art. 3 della L.R. n. 7 del 1992**, così come da ultimo modificato dalla legge regionale n. 5 del 2021:

- **Il comma 3 (la regola di portata generale):** prevede il limite massimo di **due mandati consecutivi**. Tale norma fa sì che i sindaci dei comuni siciliani tra i 5.001 e i 15.000 abitanti non possano svolgere un terzo mandato consecutivo garantito, invece, dalla riforma statale del 2024.
- **Il comma 3-bis (la deroga sotto i 5.000 ab.):** prescrive un limite massimo di **tre mandati consecutivi**. Qui la normativa siciliana, modificata nel 2021, è "più rigorosa" di quella statale, che ha invece liberalizzato totalmente la ricandidabilità in questa fascia demografica. Alla luce della sentenza 16/2026, questa norma regionale sembra comprimere il diritto di elettorato passivo garantito dall'art. 51 Cost. e la cui attuazione spetta al legislatore statale, fermo restando il sindacato di ragionevolezza delle scelte compiute da quest’ultimo.

Con riguardo all’appena riferita difformità tra la disciplina statale e quella siciliana relativa al numero di mandati consecutivi esercitabile dai sindaci in relazione alla classe

demografica degli enti locali presi in considerazione, si rammenta che la materia elettorale è per sua natura caratterizzata da un alto tasso di contenzioso, sicché l'attuale disciplina di cui all'articolo 3 della legge regionale n. 7 del 1992 potrebbe essere sottoposta alla Corte costituzionale tramite una questione di legittimità costituzionale promossa via incidentale nel corso di un giudizio.

5. Il DDL 1089 recante “Disposizioni in materia di rieleggibilità e numero massimo di mandati consecutivi per la carica di sindaco nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti”.

Il DDL 1089 intende uniformare la disciplina siciliana rispetto ai contenuti dell'Art. 51 del D.lgs. 267/2000 (TUEL). A tal fine modifica l'art. 3 della legge regionale n. 7 del 1992 prevedendo la seguente disciplina:

1. **Comuni piccoli (≤ 5.000 abitanti):** propone di **abrogare** il limite massimo di tre mandati consecutivi per allinearsi alla normativa dello Stato.
2. **Comuni medi (5.001 - 15.000 abitanti):** Lo Stato consente il terzo mandato consecutivo. In Sicilia vige attualmente il limite di due. Il DDL 1089 introduce il **terzo mandato consecutivo dei sindaci** anche per i comuni di questa fascia demografica.
3. **Clausola del mandato breve:** Il DDL 1089, all'Art. 1 comma 1 lett. c), introduce il nuovo comma **3-ter prevedendo** per i comuni tra **5.001 e 15.000 abitanti** la possibilità di un **mandato ulteriore (il quarto)** se uno dei precedenti è durato meno di **due anni, sei mesi e un giorno** per cause diverse dalle dimissioni volontarie.

Questa ultima previsione relativa al mandato breve appare in contrasto con la disciplina recata dal TUEL il quale prevede la possibilità di un **terzo mandato** per i comuni sopra i 15.000 abitanti in cui è previsto il limite massimo di due mandati, se uno dei due mandati precedenti ha avuto una durata inferiore due anni, sei mesi e un giorno per cause diverse dalle dimissioni volontarie ma **in nessun caso consente nei comuni superiori a 5000 abitanti lo svolgimento di un quarto mandato consecutivo.**

Sotto questo specifico profilo la disposizione, distaccandosi dal punto di equilibrio tra opposti interessi individuato dal legislatore statale, appare costituzionalmente illegittima.

Si osserva, inoltre, come già evidenziato al punto 2 del presente dossier, che il rispetto della disciplina del numero dei mandati consecutivi esercitabili dai sindaci è divenuto

causa di incandidabilità e non più di sola ineleggibilità, sicché anche sotto questo profilo il DDL in esame (ove si discorre di rieleggibilità in luogo di ricandidabilità) necessita di essere coordinato con la disciplina del TUEL per non incorrere in vizi di illegittimità costituzionale.

L'articolo 2 del DDL in esame prevede che le nuove disposizioni si applichino a decorrere dal primo rinnovo degli organi comunali successivo alla loro entrata in vigore.

L'articolo 3 reca la norma finale.