

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2025

Data: 7 ottobre 2025

Anticipata convocazione dei comizi elettorali: davvero una questione di tutela del diritto di elettorato passivo?*

di **Giulia Sulpizi** – Dottoranda di ricerca in “Diritto, mercato e persona”, Università Ca’ Foscari (Venezia) – Université Sorbonne Paris Nord (Paris)

TITLE: Early convening of elections: is it a matter of protecting electoral rights?

ABSTRACT: Il contributo intende analizzare i passaggi più significativi di una sentenza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento che si è occupato della richiesta di annullamento del decreto di convocazione delle elezioni di alcuni sindaci e dei relativi consigli comunali per il turno elettorale generale del 2025. Mediante il ricorso era stata invocata la compromissione del diritto di elettorato passivo, contestando la fissazione della data del 4 maggio 2025 per lo svolgimento delle consultazioni elettorali, che aveva comportato di conseguenza un’abbreviazione della durata del mandato, conseguito per il primo turno il 20 e 21 settembre 2020 e per il secondo turno il 4 ottobre 2020. Nella pronuncia si affronta anche il tema di una possibile prospettazione di questione di legittimità costituzionale. Da qui, pare opportuno interrogarsi sulla solidità di tali assunti argomentativi, esaminando l’approdo raggiunto dal giudice amministrativo.

The present work analyses the most significant passages of the Regional Administrative Court of Justice of Trento’s decision, that dealt with the request for annulment of the decree calling for the

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

2025 elections of some mayors and their municipal councils. Nevertheless, these subjects invoked the compromise of the right to passive suffrage, contesting the setting of the date of 4 May 2025 for the holding of the electoral consultations, which had consequently led to a shortening of the term of office, achieved for the first round on 20 and 21 September 2020 and for the second round on 4 October 2020. The ruling also addresses the issue of a possible question of constitutional legitimacy. For this reason, it seems appropriate to question the solidity of these argumentative assumptions, examining the conclusion reached by the administrative judge.

KEYWORDS: elezioni; voto; mandato; anticipazione; enti locali; elections; vote; mandate; anticipation; local entities

SOMMARIO: 1. Per una necessaria premessa. – 2. Il caso di specie: la soluzione del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento. – 3. Il confronto – più o meno diretto – con il precedente della Corte costituzionale. – 4. Considerazioni finali.

1. Per una necessaria premessa

Il presente contributo si propone di analizzare una recente sentenza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, che si è occupato della richiesta di annullamento del decreto di convocazione anticipata delle elezioni di alcuni sindaci e dei relativi consigli comunali per il turno elettorale generale del 2025. Mediante il ricorso era stata invocata la compromissione del diritto di elettorato passivo, contestando la fissazione della data del 4 maggio 2025 per lo svolgimento delle consultazioni elettorali, che aveva comportato un'abbreviazione della durata del mandato, conseguito per il primo turno il 20 e 21 settembre 2020 e per il secondo turno il 4 ottobre 2020.

In questa pronuncia si affronta altresì la prospettazione di una questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 217, c. 1, l. regionale n. 2/2018 e 1, l. regionale n. 1/2020, che avrebbero violato principi di rango sovraindividuale.

Prima di addentrarsi, dunque, nella disamina della presente fattispecie è bene, in ogni caso, ricostruire e chiarire il panorama normativo, individuando tutte le disposizioni, statali e regionali, che interessano tale questione.

Si può partire dalla durata del mandato degli organi elettivi comunali prevista in cinque anni. In specie, l'art. 51, d.lgs. n. 267/2000 dispone che "Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni" e l'art. 46, c. 1, l. regionale del Trentino Alto Adige Südtirol n. 2/2018 similmente sancisce che "I consigli comunali restano in carica cinque anni" e l'art. 58, c. 1, della medesima normativa dispone che "il sindaco resta in carica cinque anni".

A causa, però, dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 si è assistito ad un differimento delle elezioni, sia a livello statale che locale. Sotto il primo profilo, ci si deve riferire all'art. 1, d.l. n. 26/2020, che ha definito lo svolgimento del turno autunnale ordinario in una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020, come unica deroga prevista per la sola annualità 2020, senza nulla disporre per le successive consultazioni¹. Ciò comporta, di conseguenza, un allungamento di alcuni mesi del mandato quinquennale, poiché, ai sensi dell'art. 1, l. n. 182/1991, si prevede che "Le elezioni dei consigli comunali e provinciali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno, ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre".

Tale complessivo impianto normativo ha posticipato, in via eccezionale, i termini ordinari indicati dalla legislazione allora vigente per lo svolgimento delle consultazioni elettorali che dovevano avere luogo nel 2020. Le vicende interessate dal provvedimento ineriscono, in primo luogo, alle elezioni suppletive per la Camera e il Senato. In tale caso il decreto ha fissato il termine per lo svolgimento delle elezioni per i seggi dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2020 in 240 giorni dalla dichiarazione della vacanza in luogo dei 90 giorni previsti dalla legge elettorale. A queste ultime si aggiungono le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali, ovverosia quelle che interessano la questione sottoposta all'attenzione del T.R.G.A. di Trento, per cui il termine ordinario del 2020 viene differito ad una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 dicembre, anziché tra il 15 aprile e il 15 giugno. Similmente, pure per quanto riguarda il rinnovo dei consigli

¹ Tale disciplina è stata integrata dal decreto del Ministro dell'interno del 15 luglio 2020, che si è occupato di regolamentare l'elezione del sindaco e dei relativi consigli comunali, nonché dei consigli circoscrizionali al fine di evitare fenomeni di assembramento di persone e condizioni di contiguità sociale pericolose nell'ambito dell'emergenza pandemica, come riporta ANCI, *Vademecum per le elezioni amministrative del 20 e 21 settembre 2020 e ballottaggio del 4 e 5 ottobre 2020*, luglio 2020, 4.

regionali nelle regioni a statuto ordinario viene prolungata la durata in carica dei consigli regionali di tre mesi.

È, inoltre, rilevante sottolineare come le disposizioni in esame siano state integrate durante l'esame presso la competente commissione parlamentare, prevedendo che le elezioni dei presidenti di provincia e dei consigli provinciali in scadenza nel 2020 si svolgano entro novanta giorni dalle elezioni dei consigli comunali con conseguente proroga del mandato degli organi provinciali, oltre a modalità semplificate per la presentazione delle liste partecipanti alle elezioni e per lo svolgimento di tutte le operazioni elettorali e di spoglio dei voti, sempre tenendo conto della necessità di evitare il contagio da Covid-19.

Sotto il secondo versante, ci si deve riferire all'art. 1 della l. regionale del Trentino n. 1/2020, che sancisce che "il turno elettorale generale dell'anno 2020 per l'elezione del sindaco e dei consigli comunali, in deroga a quanto stabilito dall'articolo 217, comma 1, della legge regionale 3 maggio 2018, n. 2, si svolge in una domenica compresa tra il 1° settembre 2020 e il 15 dicembre 2020" e che al suo comma 4 prevede che "i consigli comunali e i sindaci eletti nel turno elettorale generale dell'anno 2020 restano in carica fino al turno elettorale generale dell'anno 2025, in deroga alla durata quinquennale stabilita dall'articolo 46, comma 1, e dall'articolo 58, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2018". Osservando, poi, l'art. 217, c. 1, l. regionale n. 2/2018, si prevedeva già qui che "le elezioni del sindaco e dei consigli comunali di tutti i comuni della regione si svolgono in una domenica compresa tra il 1 maggio e il 15 giugno dell'anno di scadenza del mandato".

Si è trattato, quindi, dell'introduzione di disposizioni eccezionali e derogatorie che vanno ad intaccare un generale principio, ovverosia quello della durata quinquennale degli organi elettivi degli enti locali, stabilito sia a livello nazionale che regionale. Si introduce, quindi, un'anticipazione del termine del mandato elettorale.

Ciò porta due centrali conseguenze con sé. In primo luogo, ci si riallinea comunque ad un'ipotesi che è già prevista dalla l. regionale n. 2/2018, che raccoglie la disciplina trentina dell'ordinamento degli enti locali². In secondo luogo, ci si riannoda ad esigenze di contenimento della pandemia Covid-19, che hanno comportato lo svolgimento delle elezioni nell'autunno 2020 appunto. Ciò ha

² Si tratta di una delle competenze che la Regione a statuto speciale in parola assume su di sé: così, O. PETERLINI, *L'autonomia che cambia. Gli effetti della riforma costituzionale del 2001 sull'autonomia speciale del Trentino Alto Adige Südtirol e le nuove competenze in base alla clausola di maggior favore*, Praxis, Bolzano, 2010.

portato ad una durata di quattro anni e otto mesi delle consiliature e degli incarichi dei sindaci, che vedono così comprimersi il proprio ruolo rispetto a quanto astrattamente previsto in un primo momento dal legislatore.

È bene, ad ogni modo, ricordare che le elezioni comunali erano già state indette dal Presidente della Regione Trentino per il 3 maggio 2020 e sono state inizialmente posticipate senza individuare una nuova data, operando solamente in forza dell'art. 219, l. regionale n. 2/2018, i cui commi 3 e 4 appaiono "ricalcati" sull'art. 18 del d.P.R. n. 570/1960, che consente un differimento delle consultazioni elettorali per cause sopravvenute di forza maggiore entro il termine massimo di sessanta giorni.

Era assegnato, poi, ad un successivo decreto presidenziale il compito di individuare una nuova data per le elezioni comunali, sulla base del quale sarebbero altresì stati fissati i nuovi termini per l'effettuazione degli adempimenti elettorali. Ovviamente, decorsi i sessanta giorni, permanendo l'emergenza, sarebbe stata però inevitabile una disposizione legislativa ulteriormente derogatoria.

In tale contesto, però, non si chiariva quali fossero i poteri dei Consigli comunali alla stregua dell'art. 46, c. 2, della l. regionale n. 2/2018, ai sensi del quale "i Consigli comunali restano in carica sino all'elezione dei nuovi limitandosi, dal giorno successivo a quello di pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti". Solo mediante una circolare del Presidente della Regione si è affermato che, poiché a seguito del decreto del Presidente della Regione n. 16/2020 il decreto di convocazione dei comizi elettorali non è stato oggetto di pubblicazione, non si è realizzato il presupposto di cui all'art. 46 stesso per limitare i poteri dei consigli comunali, con ciò comportando una proroga delle loro prerogative senza un evidente fondamento legislativo.

Ad aggiungersi a tale quadro, vi è il termine di sessanta giorni che non può essere derogato se non con una nuova disposizione legislativa, come si è già avuto modo di sottolineare. Proprio per questo motivo, è stata introdotta la citata l. regionale del Trentino n. 1/2020, laddove si enuncia pure, allo scopo di risolvere possibili dubbi interpretativi, che i consigli comunali e i sindaci soggetti a rinnovo nel turno elettorale generale dell'anno 2020 restino in carica fino all'elezione dei nuovi, in deroga alla durata quinquennale, e che quelli eletti nel turno elettorale del 2020 restino in carica fino al turno elettorale generale dell'anno 2025, anche in questo caso in deroga alla durata quinquennale.

Diversamente da altre Regioni, la legge in esame ha introdotto, tra l'altro, alcune disposizioni non meramente temporanee, come quella di cui all'art. 2, che modifica l'art. 218, l. regionale n. 2/2018, consentendo lo svolgimento contemporaneo delle elezioni comunali con quelle nazionali, ovvero, in specie, con le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, o con elezioni suppletive, nei rispettivi collegi, con le elezioni europee e con i *referendum* statali, anche costituzionali, con indiretto rinvio al d.l. n. 26/2020, che si occupa di differimento delle elezioni a livello generale, con tutti i relativi adempimenti sul punto³.

Si può, quindi, evidenziare la volontà del legislatore regionale di delineare una disciplina derogatoria rispetto al quadro comune, che definisce la durata quinquennale degli organi degli enti locali, ma senza stravolgere, comunque, un impianto pre-esistente, che si basava su due elementi fondamentali, consistenti, appunto, nella potestà della Regione a statuto speciale di normare in tema di ordinamento degli enti locali e di prevedere una diminuzione della durata in carica degli eletti.

Prima di procedere, dunque, nella disamina della decisione del giudice amministrativo, è bene tratteggiare le linee direttrici di un annoso dibattito, inerente all'applicabilità o meno a tutti i livelli di governo dei principi elaborati dalla Corte costituzionale in materia elettorale.

Partendo, quindi, dalle argomentazioni a favore di tale estensione applicativa, si può evidenziare quanto segue. Innanzitutto, il diritto di voto tutelato dall'art. 48 Cost. rientra tra i diritti fondamentali del cittadino in uno Stato democratico, investendo, di conseguenza, le scelte politiche degli organi elettivi⁴. È bene affermare, *ad abundantiam*, che tale disposizione “contiene alcune norme di principio riferibili ad ogni tipo di voto elettivo”⁵. Tale intento sembra confermato altresì dalla riforma del Titolo V della legge fondamentale, in cui il rinnovato art. 114 Cost. sottolinea come la Repubblica sia costituita da una serie di soggetti, tra cui si ricomprendono, alla pari, i Comuni, le Città metropolitane, le Province, le Regioni e lo Stato, con ciò sancendo l'equipollenza tra i vari livelli di governo. In specie, la sostanziale parificazione di Consigli regionali e Assemblee parlamentari si può ricavare dalla giurisprudenza costituzionale che ha sottolineato che entrambi

³ G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, 978-980.

⁴ Queste considerazioni sono sviluppate particolarmente a partire da Corte cost., sentt. nn. 1/2014 e 35/2017, che si pongono a tutela del diritto di voto, come sottolinea M. ARMANNO, *La tutela del diritto di voto tra Costituzione e sistema elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018.

⁵ Così, M. ARMANNO, *Personale uguale libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 25. Sempre lo stesso autore sostiene che “è evidente che i tratti essenziali della disciplina in materia di voto, quale risulta dal dato costituzionale, valgono anche per le elezioni a livello regionale o infraregionale, ricavandosi dal modello di democrazia disegnato in Costituzione”: *ivi*, 26.

hanno “carattere rappresentativo” e sono titolari di competenza legislativa, ma solo il Parlamento “è sede della rappresentanza politica nazionale (...), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile”⁶. Ciò non toglie che la componente rappresentativa sia fondamentale e sia ascrivibile a entrambe le suddette istituzioni. In aggiunta a ciò, si deve argomentare come l’art. 48 si rinvenga, a livello testuale, nel Titolo IV della Parte I della Carta, nella parte relativa ai “Rapporti politici”, indicando così come esso coinvolga qualsiasi tipo di partecipazione alla decisione pubblica, a prescindere dal tipo di elezione di cui si tratti⁷. Da qui, si può sottolineare come altre norme della legge fondamentale – specificatamente, gli artt. 122, c. 2 e 126, c. 3 Cost. – siano utili per delineare alcune caratteristiche comuni ad ogni tipo di votazione, tra cui si ricomprende la circostanza che il voto sia eguale, libero, personale e segreto. Un’ulteriore specificazione si pone la Carta europea dell’autonomia locale, adottata dal Consiglio d’Europa e ratificata in Italia con l. n. 439/1989, laddove si ravvisa, come elemento indefettibile, l’elezione diretta degli organi rappresentativi locali. Si prevede qui, in particolare, che i cittadini eleggano “a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale”, principio riferibile a tutte le componenti, ad ogni livello, del governo⁸. Da ultimo, è innegabile che i Comuni, per espressa previsione costituzionale⁹, siano gli enti più vicini alla cittadinanza al fine di curarne gli interessi e salvaguardarne la posizione, essendo dotati pure loro di autonomia di entrata e di spesa¹⁰.

Contrariamente a tale impostazione si pone altra dottrina, che evidenzia alcuni specifici approdi giurisprudenziali della Consulta, all’indomani della celebre sentenza n. 1/2014. In primo luogo, l’esercizio del diritto di voto è esclusiva prerogativa dei cittadini, con ciò comportando una precisa

⁶ Corte cost., sent. n. 106/2002.

⁷ Corte cost., sent. n. 141/1996: si dichiara qui che l’esclusione dal diritto di voto può conseguire solo ad una sentenza irrevocabile di condanna anche nel caso delle elezioni comunali, poiché “solo una sentenza irrevocabile (...) può giustificare l’esclusione dei cittadini che intendono concorrere alle cariche elettive; né vale obiettare che si tratta di elezioni amministrative, e non di quelle politiche generali; perché pure in questo caso è in gioco il principio democratico, assistito dal riconoscimento costituzionale delle autonomie locali”. Nella medesima prospettiva si pone l’art. 51 Cost., di cui tratta Corte cost., sent. n. 422/1995, che si occupa di promozione della parità nelle cariche elettive presenti nella legislazione elettorale locale.

⁸ Sull’importanza della Carta europea si rinvia a D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell’autonomia locale: l’obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 luglio 2015.

⁹ Art. 118 Cost., laddove si discorre di principio di sussidiarietà.

¹⁰ Su tutti questi profili si profonde S. TRONCOSSI, *Gli standard costituzionali per la tutela del diritto di voto nelle leggi elettorali dei diversi livelli di governo: applicazione uniforme o differenziata?*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Milano, 2021, spec. 86-93, riprendendo, sotto il profilo della partecipazione degli enti locali alla spesa pubblica, L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, 319-365.

scelta di campo in capo alle istituzioni pubbliche¹¹. In seconda istanza, vi sono pure disposizioni diverse, dettate dalla stessa Costituzione, per le elezioni nazionali e locali, laddove solo per le prime si menziona espressamente che il suffragio sia universale e diretto: già da queste prime notazioni, si determina una dissimile disciplina delle due tipologie di elezione, cui può contribuire lo stesso legislatore locale, che, a seconda degli interessi che ritenga prevalenti, può decidere di normare specifici aspetti in maniera diversa¹². In terzo luogo, riprendendo le parole dei giudici della Corte, si deve rammentare che “le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.)”, elemento che “distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali”¹³. Ciò sembra proprio voler sottolineare che non si possa discorrere di organismi in tutto e per tutto eguali, ammettendo di conseguenza una differenza ontologica tra i due¹⁴. Tale aspetto è, non a caso, espresso anche dalla regola *simul simul*, che lega a doppio filo la vita dell’esecutivo e del legislativo locale, a differenza di quanto avviene in sede nazionale¹⁵. Da ultimo, si può evidenziare come le scelte amministrative siano, di fatto, oggi assunte primariamente a livello centrale, da parte del Governo, che decide come allocare le risorse e delineare i principi fondamentali cui ispirare la finanza pubblica¹⁶.

Ad ogni modo, sembra che la prima delle due impostazioni sia preferibile, con ciò comportando la centralità del diritto di elettorato attivo e passivo, due facce della stessa medaglia, tutelate da svariate previsioni costituzionali come prerogative fondamentali dei cittadini, chiamati a concorrere in questo modo alla vita democratica dell’ordinamento.

Tutto ciò premesso, è bene notare come alcuni sindaci e consiglieri comunali abbiano ritenuto che le suddette disposizioni, applicate nei loro confronti nell’alveo delle tornate elettorali del 2020 e

¹¹ Per un’approfondita analisi della questione si rinvia a C. MARCHESE, *Il diritto di voto e la partecipazione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 130 ss.

¹² Sul punto si segnala che “rientra nella discrezionalità del legislatore che disciplina le elezioni locali bilanciare l’interesse alla rappresentanza politica e quella alla governabilità, alla luce dei possibili rapporti tra il candidato sindaco e le liste ad esso collegate”: Corte cost., sent. n. 275/2014.

¹³ Corte cost., sent. n. 1/2014.

¹⁴ Si vedano, *ex multis*, D. GIROTTO, *La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige per l’elezione del sindaco e del consiglio comunale: un’infondatezza prevedibile, ma non scontata nelle motivazioni*, in *Forum costituzionale*, 1 luglio 2015; G. PERNICIARO, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2014 e M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014.

¹⁵ In tal senso, R. MIRANDA, *Potestà statutaria e forma di governo regionale: dati attuali e prospettive evolutive*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli, 2008, 1319-1362.

¹⁶ Su tutti questi profili si esprime, con una chiara sintesi, S. TRONCOSSI, *Gli standard costituzionali per la tutela del diritto di voto nelle leggi elettorali dei diversi livelli di governo: applicazione uniforme o differenziata?*, cit., 93-99.

del 2025, siano risultate lesive delle loro prerogative, vedendo, in particolar modo, compromesso il proprio diritto di elettorato passivo.

2. Il caso di specie: la soluzione del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

Occorre, quindi, soffermarsi sull'analisi della pronuncia n. 26/2025 del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, avente ad oggetto la richiesta di annullamento del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige Südtirol del 19 dicembre 2024, n. 21, riguardante la "Convocazione dei comizi elettorali per l'elezione del sindaco e dei consigli comunali in 157 comuni della provincia di Trento e in 111 comuni della provincia di Bolzano nonché per l'elezione diretta dei consigli circoscrizionali in un comune della provincia di Trento e in un comune della provincia di Bolzano" (e di altri atti ad esso connessi) per il turno elettorale generale del 2025.

Si trattava di un ricorso presentato, *uti singuli*, da alcuni sindaci e consiglieri comunali uscenti di taluni Comuni interessati dalle elezioni in parola, che hanno tutti invocato la compromissione del proprio diritto di elettorato passivo, contestando l'avvenuta fissazione della data del 4 maggio 2025 per lo svolgimento delle consultazioni elettorali, comportando così un'abbreviazione della durata del proprio mandato, conseguito per il primo turno il 20 e 21 settembre 2020 e per il secondo turno il 4 ottobre 2020, in seguito ad uno slittamento intervenuto all'epoca per problematiche di tipo epidemiologico legate alla pandemia da Covid-19.

La Regione autonoma Trentino ha, invece, deciso di concentrare in un'unica data, il 4 maggio 2025 appunto, le operazioni elettorali, con ciò comportando, per i ricorrenti, un'illegittima riduzione del proprio mandato, che è arrivato a constare di quattro anni e mezzo, invece di cinque.

Si rammenta pure, nel corso del giudizio, che il Consiglio delle Autonomie Locali della Provincia di Trento, in un parere dell'8 maggio 2024, aveva auspicato lo svolgimento delle elezioni in autunno, contraddicendo quindi le decisioni assunte dalla Regione a statuto speciale.

Proprio alla luce di queste circostanze, i ricorrenti hanno sottolineato che non sarebbe stata loro assicurata la durata quinquennale del mandato, con ciò violando i principi generali definiti dalla Costituzione e dalla normativa primaria. Si richiama, a tal proposito, l'art. 4 dello statuto del

Trentino, che afferma come la potestà legislativa primaria della Regione di emanare norme nella materia dell'ordinamento degli enti locali incontri dei limiti, poiché deve essere esercitata in accordo alla Carta e ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali del Paese.

Da qui, è stata evidenziata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, l. regionale del Trentino n. 1/2020, che ha disposto l'anticipazione della durata delle elezioni, per lesione degli artt. 1, 2, 3, 48, 51 e 114 Cost., nella parte in cui ha disposto in via derogatoria ed eccezionale la fissazione della data delle elezioni in anticipo rispetto alla scadenza quinquennale del mandato elettorale, sovvertendo le indicazioni fornite a livello statale. A conferma di ciò, si è giunti a richiamare un passaggio della sentenza n. 48/2003 della Corte costituzionale, secondo cui "Tra i principi che si ricavano dalla stessa Costituzione vi è certamente quello per cui la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti. Vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali".

Ciò ha, dunque, comportato una menomazione dei diritti politici dei rappresentanti del Trentino, con effetto discriminatorio rispetto al resto del territorio nazionale, in totale distonia rispetto alle scelte in tema di svolgimento delle consultazioni avvenute a livello nazionale e locale, anche con riferimento alle altre Regioni a statuto differenziato.

Di conseguenza, la legge impugnata, definibile come legge provvedimento poiché "adottata in difetto di una giustificazione alla deroga che possa ricondursi alla tutela di interessi di rango costituzionale" e "in assenza dei presupposti tassativi previsti dalla Regione per lo scioglimento anticipato della consiliatura", sarebbe illegittima, oltre che irragionevole e contraddittoria.

In aggiunta a tutti questi profili, è stato dedotto il contrasto della norma con l'art. 117 Cost., invocando come parametro interposto la Carta europea dell'Autonomia Locale, ratificata e resa esecutiva in Italia con l. n. 439/1989.

Simili censure sono state, poi, appuntate sull'art. 217, c. 1, l. regionale del Trentino n. 2/2018, laddove si prescrive, in maniera similare, che "Le elezioni del sindaco e dei consigli comunali di tutti i comuni della regione si svolgono in una domenica compresa tra il 1 maggio e il 15 giugno dell'anno di scadenza del mandato".

Superata l'eccezione di inammissibilità, il giudice amministrativo è passato ad esaminare il merito delle censure, evidenziando la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Proprio partendo dal contenuto dell'art. 4 dello statuto del Trentino, si ricorda come spetti alla Regione potestà legislativa primaria ed esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, disciplina che comprende anche la materia elettorale, come ha chiarito anche la giurisprudenza costituzionale a più riprese¹⁷, tenendo sempre a mente l'armonia con la Costituzione.

Ciò non toglie che sia le norme statali che quelle regionali prevedano una durata quinquennale degli organi elettivi anche se con margini di flessibilità, ammettendo, in alcune ipotesi e a determinate condizioni, lo svolgimento delle consultazioni prima della scadenza dei cinque anni ordinariamente prevista. Ciò consente, a ben vedere, l'introduzione di un'unica finestra elettorale, ammettendo una concentrazione delle operazioni.

In tal senso, si richiamano l'art. 1, l. n. 182/1991, in tema di normativa nazionale, e svariate discipline regionali, come quelle laziali, pugliesi e campane.

Da qui, si comprende come la l. regionale n. 1/2020, di deroga alle regole ordinarie a causa della pandemia da Covid-19, abbia inteso in realtà replicare il contenuto del previgente art. 217, l. regionale n. 2/2018, che già sanciva, in via generale ed ordinaria, differenti regole per le elezioni da svolgere per la scadenza naturale del mandato sopravvenuta nel corso dell'anno e per le ipotesi di rinnovo per ragioni diverse dalla scadenza del mandato verificatesi entro il 1 marzo. In tale ipotesi, in cui ricade quella di cui si discute, le consultazioni sarebbero da svolgersi tra il 1 maggio e il 15 giugno. Da qui, la piena compatibilità tra la scelta del legislatore regionale e l'assetto normativo precedente.

Si tratta, quindi, di una decisione che rientra pienamente nei margini di discrezionalità assegnati al legislatore regionale, la cui negazione comporterebbe una lesione della potestà esclusiva del Trentino, che verrebbe a "ridursi ad un simulacro privo di ogni autonomia, che deve conformarsi per ogni aspetto di dettaglio, compresa la definizione dei criteri per l'individuazione delle finestre elettorali, alla normativa statale"¹⁸, conclusione che non appare coerente con l'art. 4 dello statuto.

¹⁷ Ci si riferisce, in specie, a Corte cost., sent. n. 60/2023, che a sua volta riprende sentt. nn. 168/2018; 48/2003; 230/2001; 84/1997; 96/1968 e 105/1957.

¹⁸ Così, T.R.G.A. di Trento, sent. n. 26/2025.

Proprio per confermare quest'impostazione il Tribunale richiama la sentenza n. 130/1987 della Consulta, in cui si è affermato che il potere del legislatore delle Regioni a statuto differenziato "in materia elettorale possa esplicarsi solo mediante il fedele e puntuale ricalco di ogni singola disposizione legislativa statale – quando, invece, esso è tenuto più propriamente ad attenersi ai principi della disciplina – equivale a svuotare tale potere della sua stessa ragione d'essere"¹⁹.

Ciò implica, nel ragionamento del giudice amministrativo, una duplice conseguenza. Si potrebbe, infatti, individuare una norma di principio idonea a costituire un limite alla potestà legislativa regionale, con ciò comportando che vi siano alcuni "vincoli" non superabili, nemmeno da parte delle Regioni a statuto speciale e, altresì, svariati elementi liberamente affidati alla discrezionalità dei singoli legislatori.

Analizzando, *sub specie*, l'abbreviazione del termine per la convocazione dei comizi elettorali, il collegio ritiene che ciò "non corrisponda di per sé ad esigenze di uniformità nazionale e non costituisca pertanto una norma di principio da ricondurre ad un ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, da riconoscere ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità, ai sensi degli articoli 3 e 51 della Costituzione"²⁰.

Da qui, la legittima scelta del Trentino, che ha determinato la data per le elezioni basandosi sulle esigenze e sugli interessi peculiari del territorio.

In aggiunta a tali considerazioni, si può rimarcare come tale scelta non sembri violare neppure il vaglio di ragionevolezza, anche impiegando, come *tertium comparationis*, alcune norme dello statuto della Regione, ovverosia gli artt. 25 e 48, che prescrivono la durata quinquennale di tutti gli organi dei consigli regionali e provinciali. Anche in questo caso, per assicurare la contestualità nelle elezioni dei due consigli provinciali, viene previsto che quello sciolto anticipatamente resti in carica solo per il periodo, che può anche risultare inferiore a cinque anni, della scadenza del quinquennio di quello non rinnovato, così allineandosi con le disposizioni degli artt. 217, l. regionale n. 2/2018 e 1, l. regionale n. 1/2020.

Ad abundantiam, si rammenta che per lungo tempo la legislazione statale ha previsto che la durata degli organi elettivi dei comuni fosse di quattro anni, ai sensi dell'art. 8, d.lgs. n. 1/1946,

¹⁹ Nello stesso senso, Corte cost., sent. n. 276/1997.

²⁰ In tal senso, T.R.G.A. di Trento, sent. n. 26/2025.

portato a cinque solo con la l. n. 120/1990. Si tratta, quindi, di una scelta in tutto e per tutto discrezionale da parte del legislatore.

Di conseguenza, le due disposizioni, di cui è stata paventata l'illegittimità costituzionale, "non comportano la negazione o la compromissione del diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici attraverso delle assemblee elettive, ma si limitano a dettare i criteri di individuazione delle finestre elettorali per contemperare la durata quinquennale del mandato elettorale con l'esigenza di far svolgere le elezioni in un'unica data, in modo non difforme da quanto previsto dalla normativa statale"²¹.

Per completare il proprio quadro argomentativo, il giudice amministrativo compie un *distinguishing* con una sentenza della Corte costituzionale richiamata dai ricorrenti a sostegno delle proprie censure, rimarcando la diversità delle due situazioni in parola.

Si ribadisce, anzi, in chiusura che il provvedimento adottato ai sensi della l. regionale n. 1/2020 si riallinei a quanto previsto dalla norma generale sull'ordinamento degli enti locali di cui all'art. 217, l. regionale n. 2/2018, introdotta ben prima dell'emergenza pandemica. Ciò comporta che non fosse configurabile né in capo ai ricorrenti né in capo agli elettori "alcuna legittima aspettativa circa una durata del mandato diversa da quella *ex ante* disciplinata dalla legge"²². Non si può, quindi, ritenere che l'atto impugnato fosse il frutto di un'estemporanea legge provvedimento, né si possono ravvisare contrasti con i principi costituzionali.

Da qui, la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata.

3. Il confronto – più o meno diretto – con il precedente della Corte costituzionale

Nella pronuncia appena analizzata il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa esamina il richiamo, da parte dei ricorrenti, ad un precedente della Corte costituzionale, interrogandosi se tale caso sia comparabile con la situazione sottoposta al suo vaglio.

Si evidenzia, però, nella sentenza *de qua* che non paiano esistere questioni giurisprudenziali che possano porsi come reali precedenti.

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem.*

È pur vero che, a sostegno delle proprie argomentazioni, i ricorrenti hanno richiamato la sentenza del giudice delle leggi n. 48/2003, secondo cui “tra i principi che si ricavano dalla stessa Costituzione vi è certamente quello per cui la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti” e che vi sia “un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali”.

Secondo costoro, come si è già avuto modo di evidenziare, gli artt. 1 della legge regionale n. 1/2020 e 217, c. 1, della legge regionale n. 2/2018 sono costituzionalmente illegittimi perché produrrebbero un’ingiustificata menomazione dei diritti politici in conseguenza solamente dell’appartenenza ai Comuni della Regione Trentino Alto Adige, con un effetto discriminatorio individuabile nell’arbitraria compressione ed un pregiudizio delle prerogative degli elettori e degli eletti.

Ciò non toglie che la pronuncia del giudice delle leggi del 2003, ampiamente citata nel ricorso come un precedente sovrapponibile al caso qui considerato, riguardi una diversa fattispecie, come ha sottolineato, in un’opera di *distinguishing*, lo stesso Tribunale di Trento.

Nel 2003, infatti, si trattava di una legge provvedimento adottata dalla Regione Sardegna in data successiva alle elezioni delle Province già esistenti, i cui consigli erano stati sciolti in anticipo rispetto alla scadenza quinquennale del mandato perché, successivamente all’elezione, erano state istituite per scorporo delle nuove Province.

In quell’occasione la Corte costituzionale ha affermato il principio che la durata in carica degli organi elettivi degli enti locali non sia liberamente disponibile da parte del legislatore regionale, che non può intervenire successivamente all’elezione abbreviandone il mandato, in mancanza di una legge generale che abbia disciplinato l’ipotesi di scioglimento anticipato con una norma entrata in vigore prima dello svolgimento delle elezioni.

Nel caso specifico, in tema di ordinamento degli enti locali, il nuovo testo dell’art. 117 Cost. non fa che ripercorrere, in forme nuove, le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole Regioni a statuto speciale godevano già di una competenza primaria in materia di ordinamento degli

enti locali del proprio territorio, mentre le Regioni ordinarie ne erano prive²³. Tale competenza, attribuita alle Regioni differenziate, non è stata intaccata dalla riforma del Titolo V della legge fondamentale, ma sopravvive, quantomeno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti speciali.

Alla luce di questi assunti, anche esistendo una legislazione statale uniforme in tema di elezioni comunali e provinciali e di scioglimento dei relativi consigli, sussiste una competenza primaria della Regione, nei limiti ad essa propri, che si può esplicitare anche e proprio sostituendo, limitatamente al proprio territorio, le norme statali con quelle regionali. Proprio per questa ragione, la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi e anche le loro elezioni, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato sono aspetti propri della suddetta materia, anche se diversi e diversamente intensi possono essere i vincoli per il legislatore regionale derivanti dall'esigenza di rispettare i principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico, quando l'intervento legislativo tocca i delicati meccanismi della democrazia locale.

Tra i principi che si ricavano dalla stessa Costituzione vi è certamente quello per cui la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti. Vi è, dunque, un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, anche se possono prevedersi, in ben delimitati e specifici casi definiti in via generale dal legislatore, abbreviazioni di tale mandato.

Nella decisione del giudice delle leggi del 2003, quindi, si rammenta come non si possa demandare solo ad una legge provvedimento, disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa, a disporre della durata degli organi eletti. Tale era, invece, la portata della norma impugnata, che prevedeva una diminuzione della durata in carica degli organi delle province preesistenti senza che ciò trovasse alcun supporto in una disciplina che la contemplasse e ne precisasse i presupposti.

Certo, è ben vero che la Sardegna, come il Trentino, è una Regione a statuto speciale, che, però, non ha mai proceduto a darsi una legislazione organica sull'ordinamento degli enti locali, né a

²³ Sul ridisegno complessivo delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione si rinvia a F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2014, 39-45, laddove si evidenzia l'importanza della nuova dizione di cui all'art. 114 Cost., laddove si afferma il principio di parità tra enti territoriali, anche se tale norma "non deve essere intesa in senso assoluto e sostanziale", poiché "le differenze tra i diversi livelli di governo rimangono ancora e sono di notevole rilievo".

disciplinare i casi di scioglimento anticipato dei consigli degli enti, con ciò facendo restare chiara l'applicazione della normativa statale, come sanciva la stessa legge sarda²⁴.

Si doveva, dunque, guardare alle previsioni nazionali in merito alle province, dal momento che un'ipotesi di abbreviazione del mandato dei loro organi a seguito di variazioni territoriali non fosse contemplata, richiamandosi, quali uniche alternative applicabili, gli artt. 53, 141 e 143, d.lgs. n. 267/2000, che affrontano i temi delle dimissioni, dell'impedimento, della rimozione, della decadenza, sospensione o decesso del sindaco o del presidente della Provincia e dello scioglimento e della sospensione dei consigli comunali e provinciali.

La norma impugnata nel 2003, invece, intervenendo solo sull'elezione, in quell'unica occasione, degli organi delle nuove province e di quelle preesistenti, mediante appunto una legge provvedimento, dispone che tale elezione avvenga anticipando "di diritto" il termine del mandato degli organi già eletti, con ciò ponendosi in contraddizione con i principi sanciti a livello statale ed eccedendo dai limiti delle proprie competenze.

Il caso all'esame del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento è, a ben vedere, differente. Il provvedimento impugnato ha, infatti, fissato la data di svolgimento delle elezioni, a cui è connessa la durata in carica dei consigli comunali e dei sindaci, in base alla disposizione regionale che costituisce norma conforme a quanto previsto dalla disciplina generale sull'ordinamento degli enti locali della Regione di cui all'art. 217, c. 1, l. regionale n. 2/2018, disposizione, evidentemente, vigente prima delle elezioni del 2020. Pertanto, non è configurabile in capo ai ricorrenti e agli elettori alcuna legittima aspettativa circa una durata del mandato diversa da quelle *ex ante* disciplinata dalla legge e nemmeno va a configurare una legge provvedimento che configura *ex post* un'ipotesi non contemplata dalla normativa generale e "di cornice". Non sono, dunque, sovrapponibili i due casi, che presentano, come unico elemento di comunanza, il riferimento a Regioni a statuto speciale.

Concentrandosi, dunque, proprio sull'aspetto dell'anticipazione delle elezioni avvenute in ossequio, se così si può dire, alle previsioni nazionali, è bene ora esaminare se si possa prospettare,

²⁴ Il riferimento è all'art. 1, c. 2, l. regionale della Sardegna, che prevedeva che le elezioni degli organi delle Province, facesse riferimento all'"ordinario turno di elezioni amministrative dell'anno 2003", che non può essere altro, nel silenzio della legislazione provinciale, che il "turno annuale ordinario" previsto dall'art. 1 della legge statale 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni, il cui svolgimento avviene nella data fissata dal Ministro dell'interno (art. 3 della stessa legge, come modificato da ultimo dall'art. 4 della legge 23 febbraio 1995, n. 43).

anche solo astrattamente, una soluzione diversa rispetto a quella adottata dal giudice amministrativo trentino.

4. Considerazioni finali

Tutto ciò premesso, è bene evidenziare che, se nel 2020 era intervenuto, di fatto, un “allungamento” dei tempi delle legislature e delle consiliature, oggi il d.l. n. 27/2025 è tornato ad occuparsi di tale questione, individuando il regime applicabile nel turno ordinario/annuale delle elezioni comunali previsto, ora fissato per il 25 e il 26 maggio. Esso riguarda, però, solo amministrazioni da rinnovare “per motivi diversi dalla scadenza del mandato”, cioè dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco. A questo proposito, la circolare n. 83/2024 del Ministero dell’interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali (Direzione centrale per i servizi elettorali) ha rilevato che le norme dei “decreti elezioni” del 2020 e del 2021, pur fissando date diverse per il voto in quegli anni, “nulla hanno disposto in merito ai termini del rinnovo elettorale degli enti interessati dal differimento del voto”, per cui “appare necessario richiamare per i comuni delle Regioni a statuto ordinario la disciplina statale sulla durata dei mandati elettivi e sui tempi di rinnovazione degli organi”. Di conseguenza, secondo l’interpretazione fornita dal Ministero dell’interno, si deve tornare ad applicare la disciplina ordinaria di cui alla l. n. 182/1991, comportando così per le amministrazioni il cui mandato si conclude nella seconda metà dell’anno il rinnovo tra il 15 aprile e il 15 giugno dell’anno successivo. Da qui, i comuni che hanno votato nel 2020 rinnoveranno i loro organi nel 2026, mentre quelli interessati dal voto nel 2021 torneranno alle urne nel 2027, lo stesso anno in cui scadrà la legislatura.

Le date del turno elettorale ordinario non valgono, ad ogni modo, per le Regioni a statuto speciale. Come si è avuto modo di evidenziare, il d.l. elezioni del 2025 non ha riguardato il Trentino Alto Adige, le cui consultazioni sono avvenute nella sola giornata di domenica 4 maggio²⁵, in applicazione della disciplina regionale derogatoria ivi prevista.

²⁵ G. MAESTRI, *Trento, simboli e curiosità sulla scheda*, su [I simboli della discordia](#), 1 maggio 2025.

A questo punto, ci si può interrogare su due distinti aspetti. In primo luogo, sarà d'uopo chiedersi se davvero la previsione trentina sia legittima espressione della discrezionalità del legislatore locale. In secondo luogo, ci si interrogherà se i parametri invocati dai ricorrenti possano essere ripensati o integrati.

Per comprendere la prima questione è necessario partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 60/2023, che si è occupata degli eventuali disallineamenti regionali rispetto alla normativa nazionale. Si è, in specie, soffermata sulla legislazione della Regione Sardegna, invocando il limite dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico che gravano sulla potestà legislativa primaria riconosciuta alla Regione dall'art. 3 del suo stesso statuto. Nel merito, l'art. 1, l. regionale n. 9/2022 aveva stabilito che “ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è consentito un numero massimo di quattro mandati consecutivi”, mentre “ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi”.

Il giudice delle leggi, dunque, mediante una ricostruzione della sua giurisprudenza sul limite dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico in materia di elettorato passivo, ribadisce di aver “costantemente ricondotto la disciplina che regola – nelle regioni ad autonomia speciale – le elezioni degli enti locali, e le relative ineleggibilità e incompatibilità, alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”²⁶ e che “alla stessa materia sono state altresì ascritte le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi alla carica di assessore”²⁷. Come si è già avuto modo di ricordare, la materia elettorale rappresenta una competenza legislativa primaria della Regione che, anche se a Statuto speciale, deve esercitare la funzione normativa sul punto “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”, come rammenta la stessa normativa sarda.

Tra i suddetti principi fondamentali dell'ordinamento giuridico in materia elettorale, assume centrale rilievo il “necessario rispetto del principio di eguaglianza sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, Cost., secondo cui ‘tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di

²⁶ Si rinvia, *ex multis*, a Corte cost., sentt. nn. 168/2018; 4872003; 230/2001; 84/1997; 96/1968 e 105/1957.

²⁷ Basti riferirsi a Corte cost., sent. n. 133/1997.

eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge', senza operare ingiustificate discriminazioni o limitazioni (sent. n. 143 del 2010), come ad esempio avviene nella introduzione di nuove e diverse cause di ineleggibilità o di esclusione di cause previste dalla legislazione nazionale (sentenza n. 288 del 2007)²⁸. Possono, si badi, fare eccezione soltanto specifiche situazioni ambientali e condizioni locali del tutto peculiari.

Da qui, la Corte, nella sentenza n. 60, ricorda come spetti alla normativa statale riempire di contenuto il principio di cui all'art. 51 Cost., anche in relazione al limite dei mandati consecutivi, che dà anch'esso sostanza ed effettività alla parità di accesso alle cariche elettive perché rappresenta il punto di equilibrio tra primari obiettivi costituzionali, in perpetua tensione tra la necessaria variabilità dei soggetti titolari di cariche pubbliche e la stabilità dell'azione amministrativa/di governo locale. In particolare, proprio questi due aspetti sono centrali nei governi locali, in cui la vicinanza tra elettore e sindaco rischia di dar vita "ad una sorta di regime da parte del secondo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo"²⁹, senza però dimenticare la complessità e la numerosità degli interessi in gioco, tra cui spiccano, solo per citarne alcuni, la libertà di voto, l'imparzialità dell'amministrazione, la genuinità della competizione elettorale e il fisiologico ricambio della rappresentanza politica³⁰.

Si chiarisce, poi, nella pronuncia che non paiono nemmeno sussistere specifiche condizioni locali e insulari che possano giustificare tale variazione rispetto alla normativa statale, legate alla difficoltà di trovare persone disponibili a ricoprire il ruolo, perché questa è un'esigenza nazionale, che non si limita al solo territorio della Sardegna e che, di conseguenza, la stessa legislazione statale sembra essere intervenuta, con il limite dei due mandati, adeguatamente sul punto, al fine di contemperare i diversi interessi in gioco³¹. Non sembrano, quindi, esservi ragioni sufficienti per sancire differenzialmente ad avviso del giudice delle leggi. In un'ideale lotta, dunque, tra principio di autonomia territoriale ed esigenze di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale prevale quest'ultimo, soprattutto per tutelare, ai sensi dell'art. 51 Cost., un diritto fondamentale

²⁸ Corte cost., sent. n. 60/2023.

²⁹ Cfr. Cass., sez. I, sent. n. 794/2013.

³⁰ Sul tema si veda T.E. FROSINI, *Elezione diretta dei Sindaci e limitazione del mandato*, in *Quad.cost.*, n. 2, 2001, 355 ss.

³¹ 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*, n. 3, 2023, 760.

quale quello di elettorato passivo, che deve essere garantito ed esercitato in condizioni di eguaglianza da tutta la popolazione, indipendentemente dal contesto geografico.

Vediamo, quindi, in quest'ipotesi una *deminutio* della discrezionalità del legislatore regionale, ma, di nuovo, si tratta di una disciplina che interviene, innanzitutto, in assenza di un'autonoma normativa regionale in tema di ordinamento degli enti locali e, in secondo luogo, non supera di fatto il vaglio di ragionevolezza imposto dalla Corte costituzionale.

Da qui, osserviamo, ancora una volta, la diversità tra la situazione in esame e quella risolta dal giudice delle leggi nel 2023. Nel nostro caso, infatti, vi è già una disciplina “di cornice” regionale previgente, in cui si inserisce, tra l'altro, l'art. 217, l. regionale n. 2/2018, che detta prescrizioni simili a quelle poi definite in tempo di pandemia. Si evidenzia così una precisa scelta del legislatore locale, che non appare idonea a compromettere, con un'anticipazione lieve, il diritto di elettorato passivo, quantomeno non con caratteri di manifesta irragionevolezza.

Quando si tratta del tema della discrezionalità del legislatore locale è bene tenere in considerazione la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che è stata centrale nel definire un nuovo assetto ai fini della soluzione delle controversie tra Stato ed enti di decentramento territoriale, funzione che “si esplica oggi in una dimensione ‘pubblica’ allargata” che “configura lo Stato, insieme ai vari livelli autonomistici, come una fra le articolazioni della Repubblica”, cui si associa “il progressivo ampliamento dei compiti pubblici, le difficoltà crescenti e gli squilibri nell'allocazione delle risorse finanziarie, la domanda di una protezione più intensa di identità storico-culturali differenziate”, tutti elementi che sono stati sempre più valorizzati dalla giurisprudenza costituzionale³².

Non è un caso che, alla luce dell'innovato art. 117, c. 2, lett. p), Cost.³³, che assegna alla potestà legislativa esclusiva statale la materia di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni

³² Così la *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2002* del Presidente R. Chieppa, come riporta F. GALILEI (a cura di), *La tutela dell'autonomia degli enti locali dopo la riforma del Titolo V Cost. nella giurisprudenza della Corte costituzionale nel triennio 2002-2004*, Giappichelli, Torino, 2005, 9.

³³ Alla luce della riforma del Titolo V sono state prospettate diverse interpretazioni del suddetto articolato. Una prima tesi si basa su un'interpretazione letterale, che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato le “funzioni fondamentali” degli enti locali, con la conseguenza per questi ultimi di trovarsi, nonostante il nuovo art. 114 Cost., in una posizione deteriore rispetto a quella esistente *ante* revisione costituzionale. Parimenti sembra da respingere una seconda visione, che assegna tali funzioni alla potestà legislativa residuale delle Regioni. *Contra* si può argomentare che è stata riconosciuta, *ex art.* 114 Cost., pari dignità a tutte le autonomie territoriali, come ha avuto modo di confermare anche la celebre pronuncia della Corte costituzionale n. 337/2003, che ha posto una netta distinzione (rilevante ai nostri fini) tra Regioni a statuto ordinario e speciale. Le prime, infatti, non godrebbero di alcuna autonomia

fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, si sia espressa proprio la già richiamata sent. n. 48/2003 della Consulta, che ha affermato, proprio sotto il profilo elettorale dell’ordinamento degli enti locali nelle Regioni a statuto speciale, come le modalità di svolgimento delle consultazioni, e anche eventuali anticipazioni, siano da assegnarsi alle Regioni³⁴, con preclusione di diversi ambiti, come il riparto delle spese per elezioni regionali, provinciali e comunali in caso di loro contemporaneità³⁵ e la disciplina delle cause di incompatibilità e di ineleggibilità³⁶.

Ciò non toglie che vi sia un ulteriore tema da prendere in considerazione. Basti pensare che la Commissione Affari costituzionali del Senato sta esaminando un disegno di legge per modificare la legge elettorale sull’elezione del sindaco al primo turno nei Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti. Esso prevede la riduzione dal 50 al 40 per cento del *quorum* per eleggere il sindaco al primo turno e l’abrogazione della condizione per cui il premio di maggioranza non viene attribuito se la lista o il gruppo di liste a lui collegata/e non ottengono almeno il 40 per cento dei voti validi.

Così optando, si vorrebbe evitare il fenomeno, ritenuto frequente, dell’elezione al secondo turno di sindaci con meno voti rispetto a quelli dei propri avversari al primo turno. È bene, però, notare come vi siano due profili problematici connessi a tale impianto di riforma. In primo luogo, se si analizza da un punto di vista statistico la situazione italiana, non si ravvisano tanti casi in cui si realizza la sopracitata evenienza. In secondo luogo, si evidenziano una serie di problematici effetti, poiché si premierebbero le forze politiche che sin dal primo turno siano in grado di presentarsi unite dinanzi agli elettori; le maggiori probabilità di essere eletti al primo turno potrebbero premiare i candidati più radicali ed estremi, dato che il secondo turno va a favorire i candidati meno divisivi e più trasversali, capaci di intercettare i favori di soggetti che si pongono al di fuori del proprio schieramento politico, e non si diminuirebbe nemmeno il potere “interdittivo” delle forze politiche minori, che, in cambio del loro decisivo appoggio, potrebbero giocare un peso politico maggiore

in materia di ordinamento degli enti locali, a differenza delle seconde: così, F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, cit., 51.

³⁴ In tal senso, la *Relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2003* del Presidente G. Zagrebelsky, come riporta F. GALILEI (a cura di), *La tutela dell’autonomia degli enti locali dopo la riforma del Titolo V Cost. nella giurisprudenza della Corte costituzionale nel triennio 2002-2004*, cit., 24 ss.

³⁵ Corte cost., sent. n. 196/2003.

³⁶ Corte cost., sent. n. 201/2003.

rispetto alla loro effettiva consistenza elettorale, senza tra l'altro che la loro consistenza sia vagliata a livello elettorale³⁷.

Con tali cambiamenti, quindi, non solo non si otterrebbe necessariamente maggiore stabilità o rappresentatività, ma, al contrario, si potrebbero ingenerare effetti controproducenti, che minerebbero una corretta dialettica elettorale e violerebbero importanti principi di carattere costituzionale, come quelli in tema di adeguati meccanismi per garantire la rappresentanza politica.

Da qui, è bene notare come la disciplina nazionale resti un alveo entro il quale il legislatore regionale deve mantenersi, ma che deve essere cautamente maneggiata, poiché, se mutata, può avere importanti e centrali ripercussioni una volta combinata con le prescrizioni locali.

In questa dimensione, si deve passare al secondo versante, volto ad analizzare la prospettata illegittimità costituzionale della l. regionale n. 1/2020. I ricorrenti, infatti, hanno invocato la compromissione degli artt. 1, 2, 3, 48, 51 e 114 Cost., oltre che dell'art. 117 Cost.

Sotto un primo profilo, è bene rimarcare come debbano essere unitamente considerate alcune disposizioni, ovverosia gli artt. 1, 2, 3 e 51 Cost., che insieme riguardano la “parità delle armi” da assicurare ad ogni cittadino. Si rimarca, infatti, come tale precetto risulti violato se si considera la fine, anticipata di qualche mese, delle consiliature. A ben vedere, però, ciò non pare convincente. La scadenza *ante* quinquennio, soprattutto se considerato che è stata anticipata di pochi mesi, non è di per sé idonea a compromettere il principio di eguaglianza. Anzi, una volta apertesì le consultazioni, tutti comunque potranno competere nell'agone politico in condizioni di parità, senza “partire” prima o dopo rispetto agli altri ai blocchi di partenza. Tutti saranno nelle medesime condizioni, senza tema di discriminazione³⁸.

³⁷ Su questi profili problematici, si veda S. CURRERI, *La manovra “a tenaglia” per peggiorare la legge elettorale comunale contro la Costituzione*, in *laCostituzione.info*, 1 giugno 2025.

³⁸ Le limitazioni del diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost. sono riferite ad una riserva di legge semplice, a differenza di quanto avviene per l'art. 48 Cost. e il diritto di elettorato attivo per cui è necessaria una riserva costituzionale, come riportano C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953, 30; ID., *Capacità di diritto pubblico*, in *Enc.dir.*, Giuffrè, 1960, 83 ss. e G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc.dir.*, Giuffrè, 1965, 639. Il rinvio alla legge deve però leggersi in armonia con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per cui le eventuali preclusioni dovranno rispondere a criteri di razionalità (Corte cost., sentt. nn. 46/1985 e 138/1986). La riserva di legge esclude altresì che l'accesso agli uffici e l'elettorato passivo possano essere rimessi a valutazioni discrezionali dell'amministrazione (Corte cost., sent. n. 46/1969) e impone che le cause di esclusione siano determinate con sufficiente precisione in sede legislativa (Corte cost., sentt. nn. 1667/1972; 129/1975; 280/1992; 364/1996 e 306/2003). Su questi profili si rinvia a S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 518.

Similmente, non si ravvisa nemmeno, sotto un secondo versante, la lesione dell'art. 48 Cost., che attiene al diritto di elettorato, attivo o passivo che sia. Certamente, qui si tratta del diritto di elettorato passivo, che si vedrebbe compresso dalla norma che va, di fatto, agendo in via eccezionale e derogatoria, a limitare la durata del mandato. Come insegna la giurisprudenza costituzionale, spesso, quando si tratta di valutazioni intrinseche di "fattualità" e di politicità, come nell'ambito elettorale, è bene compiere valutazioni che si basino su scrutini di ragionevolezza, secondo canoni che, seppur individuali, attingono al "senso comune". Come si può, dunque, pensare che la possibilità di essere eletti o rieletti sia influenzata o meno dal mantenimento della carica dei precedenti consiglieri e sindaci fino all'ultimo giorno utile?

Nemmeno si può evidenziare una compromissione dell'art. 114 Cost., nella misura in cui non sono stati violati, da parte del legislatore regionale, i principi di rango costituzionale e le disposizioni di rango ordinario della disciplina elettorale.

Da ultimo, non è possibile annoverare la lesione dell'art. 117 Cost., con riferimento al parametro interposto di cui alla Carta europea dell'Autonomia Locale. A ben vedere, le norme della cui legittimità costituzionale si discute, però, non comportano la negazione o una compromissione del diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici attraverso delle assemblee elettive, ma si limitano a dettare nuovi criteri per l'individuazione delle finestre elettorali al fine di far svolgere le consultazioni in un'unica data, risparmiando tempi e costi. Non si può, quindi, che concordare con il giudice amministrativo trentino anche sotto questo profilo, non ravvisandosi alcuna lesione di parametri sovranazionali.

Per queste ragioni, ad un primo sommario esame, non si può che concordare con l'impostazione del giudice amministrativo di Trento, che ha bloccato, con la sua decisione, le porte alla questione di legittimità costituzionale invocata e prospettata dai ricorrenti.

Diversa conclusione si potrebbe forse raggiungere qualora si considerassero ulteriori parametri sotto dissimili versanti. Basti pensare alla possibilità di invocare la lesione dell'art. 2 Cost., soprattutto se combinato congiuntamente con gli artt. 37 e 51 Cost., sostenendo la compromissione dei diritti del singolo nelle formazioni sociali cui appartiene e in cui esplica la propria personalità, che, in questo caso, assume i connotati di un'attività pseudo lavorativa e al tempo stesso rappresentativa. In questa dimensione, è il principio personalista, in tutte le sue declinazioni, che verrebbe in luce, divenendo chiave di volta del sistema per introdurre la tutela di sindaci e

consiglieri comunali nello svolgimento delle loro pubbliche funzioni con importanti ripercussioni sulla popolazione locale, i loro elettori³⁹.

Secondo una simile prospettazione, dunque, si potrebbe valorizzare la giurisprudenza costituzionale che ha sostenuto come la materia elettorale impinga sull'esercizio dei diritti politici e che, come tale, dovrebbe trovare la propria ancora nella legge statale, eguale su tutto il territorio nazionale, l'unica in grado di garantire l'equilibrio generale degli interessi e dei diritti dei cittadini a partecipare alla decisione pubblica⁴⁰. Eventuali deroghe dovrebbero, invece, trovare una propria giustificazione in condizioni effettivamente differenziate nell'ordinamento regionale⁴¹, altrimenti affermando la necessaria uniformità delle previsioni elettorali, data la "identità di interessi che comuni e province rappresentano nei confronti delle rispettive comunità locali, quale che sia la regione di appartenenza"⁴².

A ciò si aggiunga che proprio la dimensione individuale e collettiva dell'art. 2 Cost. viene in soccorso. Non a caso, si è affermato in tema di diritto di elettorato passivo (di cui all'art. 51 Cost.) che tale previsione svolge "il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità"⁴³.

Proprio alla luce di tale assunto, si può ricavare come principio dalla stessa legge fondamentale che "la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti", sancendo "un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali"⁴⁴.

Alla luce di tale valore fondante il sistema giuridico italiano contemporaneo si potrebbe argomentare che una fine anticipata della consiliatura degli enti locali, fondamentali per la società

³⁹ Sull'importanza e le potenzialità dell'art. 2 Cost. come "chiave di volta dell'intero sistema costituzionale", a fondamento dei principi personalistico, pluralistico e solidaristico si vedano le posizioni dottrinali riportate in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1992, 9 spec. Si chiarisce, a tal proposito, che l'art. 2 si unisce agli artt. 1 e 3, c. 2 Cost., che attribuiscono alla Repubblica il compito di rimuovere ogni ostacolo al pieno sviluppo della persona umana. Da qui, il principio personalista "caratterizza tutte le disposizioni costituzionali che tutelano una sfera della personalità, fisica e morale". Si badi, poi, che l'espressione "garantire" non va riferita solo ai poteri statali ma anche alle autonomie territoriali e funzionali, oltreché alle espressioni della società civile, come afferma P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005, 136-137. Su tutti questi profili si veda S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 10.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 105/1957.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 376/2004.

⁴² Corte cost., sent. n. 20/1985.

⁴³ Così Corte cost., sent. n. 143/2010, riprendendo Corte cost., sentt. nn. 25/2008, 288/2007 e 539/1990.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 48/2003.

civile tutta⁴⁵, sarebbe idonea a comportare un'interruzione nello sviluppo e nella predisposizione di politiche pubbliche rilevanti per la comunità, con una compromissione del benessere dei cittadini e un eccessivo sacrificio richiesto in capo ai rappresentanti⁴⁶. Anche tale considerazione appare, però, ben debole, dal momento che non vi è diretta correlazione tra il tempo di una consiliatura/legislatura e la qualità delle scelte compiute dagli eletti per il pubblico benessere. Ad un tempo maggiore della durata in carica degli organi degli enti locali, infatti, non corrisponde necessariamente un maggiore o migliore investimento per il rinnovamento dei Comuni o delle Province in parola, così come una durata inferiore non ne va, in maniera automatica, a detrimento.

Certamente, però, se si volevano evidenziare dei possibili profili problematici utili a ravvisare l'irragionevolezza della scelta del legislatore regionale, si sarebbe potuto/dovuto fare riferimento all'importanza di salvaguardare il circuito decisionale in cui gli eletti sono ormai inseriti per garantire la collettività.

In altre parole, sarebbe stato probabilmente più saggio sostenere le ragioni dei ricorrenti mediante una nuova visione, che comprendesse una progettualità locale, volta a coinvolgere coloro che detengono cariche pubbliche e coloro che li designano, nella necessità di garantire il legame fiduciario tra eletti ed elettori, rappresentanti e rappresentati, sempre tenendo conto dell'esigenza di tutelare l'uniforme "applicazione" del diritto di elettorato passivo sull'intero territorio nazionale⁴⁷.

⁴⁵ In tal senso opta la Carta europea dell'autonomia locale, che enuncia "il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa" e che "è a livello locale che il predetto diritto può essere esercitato il più direttamente possibile".

⁴⁶ La durata di cinque anni della consiliatura sarebbe, infatti, un tempo congruo per la predisposizione e l'attuazione dei programmi pubblici, dal momento che i quattro anni precedentemente previsti "sono effettivamente troppo pochi perché i tempi tecnici che servono per realizzare un'opera sono spesso più lunghi dei quattro anni", come rammentano i lavori preparatori della l. n. 120/1990, introduttiva della durata di cinque anni degli organi elettivi, poi modificata dal d.lgs. n. 267/2000.

⁴⁷ Commentando Corte cost., sent. n. 168/2018, vi è una "indicazione che si trae dalla sentenza: una sostanzialmente omogenea regolamentazione dell'assetto istituzionale degli Enti locali, in quanto uniformi componenti della Repubblica, vieppiù motivata da (sovrana) esigenze di contenimento della spesa pubblica": così, R. DI MARIA, *Il proverbiale "rigore a porta vuota": la Consulta si pronuncia sulla l.r. Sicilia n. 17/2017 in materia di ordinamento degli Enti di area vasta (breve nota a Corte cost., sent. n. 168/2018)*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2018, 20-21. Si rammenta, poi, in Corte cost., sent. n. 60/2023, come sia centrale "il necessario rispetto del principio di eguaglianza sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, Cost., secondo cui 'tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge', senza operare ingiustificate discriminazioni o limitazioni (sent. n. 143 del 2010)", con ciò affermando che il diritto di elettorato passivo ampiamente inteso, sotto tutte le sue declinazioni, deve essere assicurato in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale come "diritto fondamentale che deve essere garantito ed esercitato in condizioni di eguaglianza da tutta la popolazione, indipendentemente dal contesto geografico": in tal senso, 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*, n. 3, 2023, 760.