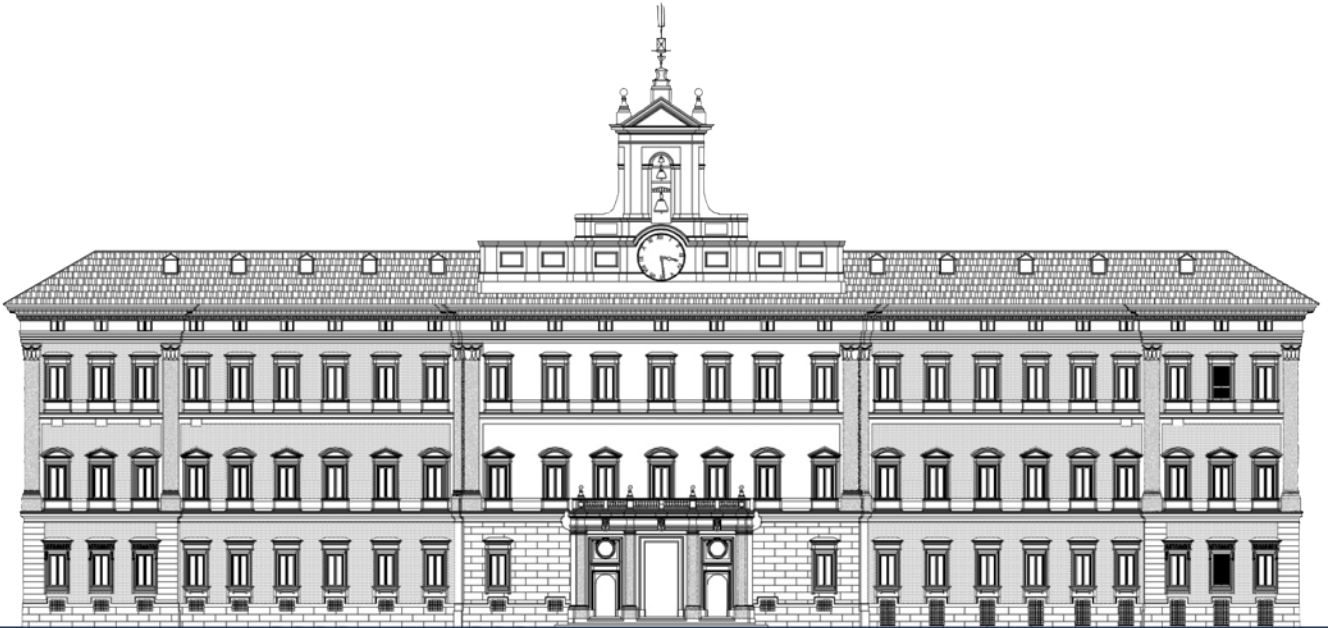




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Disposizioni in materia di enti locali

A.C. 1356-A

n. 212/1

5 novembre 2021

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Disposizioni in materia di enti locali

A.C. 1356-A e abb.

n. 212/1

5 novembre 2021

SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

☎ 066760-9475 – ✉ st_istituzioni@camera.it -  [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Dipartimento Bilancio

☎ 066760-2233 – ✉ st_bilancio@camera.it -  [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: ID0008a.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	1
Premessa	3
Articolo 1 (<i>Inconferibilità di incarichi presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico</i>)	4
Articolo 2 (<i>Semplificazione in materia di controllo di gestione per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le unioni di comuni</i>)	6
Articolo 3 (<i>Disposizione concernenti la limitazione dei mandati dei sindaci nei comuni di minori dimensioni</i>)	7

Schede di lettura

Premessa

Le Commissioni riunite I Affari costituzionali e V Bilancio della Camera hanno avviato il 17 ottobre 2019 l'esame in sede referente della proposta di legge A.C. 1356 Pella recante modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di *status* e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale, cui sono state successivamente abbinata le proposte di legge C. 2071 Silvestroni e C. 2240 Ciaburro.

Tra il 30 ottobre e 5 novembre 2019 le Commissioni hanno proceduto ad una serie di audizioni informali di rappresentanti delle associazioni delle autonomie territoriali (quali ANCI, UPI, ALI-Autonomie locali italiane, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Unione nazionale comuni comunità enti montani - UNCEM); la documentazione depositata nel corso delle audizioni è consultabile al seguente [link](#) del sito web della Camera dei deputati.

Rispetto alla fase iniziale di esame del provvedimento, sono successivamente intervenute una serie di modifiche normative che hanno riguardato alcune disposizioni recate dal progetto di legge. Nella seconda edizione del [dossier del Servizio Studi del 17 marzo 2021](#) sono ripercorse le singole modifiche intervenute.

Nella seduta del 14 aprile 2021, dopo la presentazione degli emendamenti sul testo adottato come base (C. 1356), le Commissioni riunite I e V hanno deliberato la costituzione di un Comitato ristretto al fine di rendere più snello l'esame delle proposte emendative presentate, cui è stata affidata l'istruttoria sulle stesse al fine di selezionare quelle da esaminare in sede plenaria previa segnalazione da parte dei gruppi interessati.

L'esame in sede referente è quindi ripreso nella seduta del 2 novembre 2021 e in tale seduta – tenuto conto del lavoro svolto in seno al Comitato ristretto - sono stati approvati una serie di emendamenti da parte delle Commissioni riunite I e V, risultando al termine il testo composto da tre articoli.

Nella seduta del 4 novembre 2021 è stato conferito mandato ai relatori e riferire in senso favorevole all'Assemblea sul testo risultante dalle modifiche approvate in sede referente.

Articolo 1 ***(Inconferibilità di incarichi presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico)***

L'**articolo 1** dispone l'inconferibilità degli **incarichi amministrativi di vertice** negli **enti di diritto privato in controllo pubblico** in caso di **condanna** per reati contro la pubblica amministrazione; attualmente l'inconferibilità è prevista per gli incarichi dirigenziali e di amministratore in tali enti.

A tal fine viene modificato l'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 39/2013. Tale disposizione prevede che a coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, non possono essere attribuiti gli incarichi amministrativi di **vertice** nelle **amministrazioni statali, regionali e locali** (lett. a). L'articolo in esame integra la disposizione vietando anche il conferimento degli incarichi amministrativi di vertice negli **enti di diritto privato in controllo pubblico**.

Attualmente il citato articolo 3, comma 1, dispone, sempre in caso di condanna, l'inconferibilità degli **incarichi dirigenziali** (lett. c) e di **amministratore** (lett. d) di ente di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale. La disposizione in esame estende l'inconferibilità anche agli incarichi amministrativi di vertice degli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Per "incarichi amministrativi di vertice", si intendono (ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. j) del medesimo D.Lgs. 39/2013) gli incarichi di livello apicale, quali quelli di Segretario generale, capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, conferiti a soggetti interni o esterni all'amministrazione o all'ente che conferisce l'incarico, che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione.

La disposizione in esame, dunque, adegua la norma cogente dell'art. 3 a quella definitoria recata dall'art. 1.

Si ricorda, inoltre, che, ai fini dell'inconferibilità di incarichi, si intende:

- per «enti di diritto privato in controllo pubblico», le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione

azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi (art. 1, comma 2, lett. c), D.Lgs. 39/2013);

- per «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 1, comma 2, lett. l), D.Lgs. 39/2013).

L'ANAC è più volte intervenuta sul tema sottolineando la necessità di estendere l'applicazione della inconfiribilità di incarichi presso gli enti pubblici. In particolare, con [l'atto di segnalazione 18 gennaio 2017, n. 1](#) l'ANAC ha sollecitato il legislatore ad un intervento correttivo sulla definizione di ente di diritto privato in controllo pubblico, specificando che tale adeguamento dovrebbe essere finalizzato a:

- eliminare, per la figura del presidente del consiglio di amministrazione, il riferimento alle deleghe gestionali dirette;
- estendere la disciplina delle inconfiribilità a tutte le posizioni negli organi di governo societario, includendovi anche i componenti degli organi collegiali (consigli di amministrazione o equivalenti, comunque denominati);
- estendere la disciplina delle inconfiribilità alla figura del direttore generale.

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012 (c.d. legge anticorruzione) prevedendo fattispecie di:

- inconfiribilità, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico;
- incompatibilità, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Il decreto non modifica la disciplina in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi già prevista dall'art. 53 del D.lgs. 165/2001 e resta vigente quindi la normativa in tema di collocamento in aspettativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, resta salva la disciplina in tema di criteri di conferimento di incarichi dirigenziali e di collocamento in aspettativa di cui, rispettivamente, agli articoli 19 e 23 bis del D.lgs. 165/2001.

In particolare, il decreto legislativo prevede tre ordini di cause di inconfiribilità di incarichi:

- in caso di condanna, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione
- la provenienza da enti di diritto privato;
- la provenienza da organi di indirizzo politico.

Articolo 2
(Semplificazione in materia di controllo di gestione per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le unioni di comuni)

L'**articolo 2** dispone una semplificazione contabile **per i comuni con meno di 5.000 abitanti**, per i quali viene **eliminato l'obbligo di effettuare il controllo di gestione** previsto dal comma 1 dell'articolo 196 del TUEL.

Secondo tale disposizione, al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal TUEL, dai propri statuti e regolamenti di contabilità.

Si ricorda che il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

Il controllo di gestione ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale dell'ente locale ed è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente. Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi: a) predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa. Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi (art. 197 del TUEL).

Nella versione iniziale della pdl 1356, per i comuni con meno di 5.000 abitanti era previsto anche il venir meno dell'obbligo di dotarsi del Documento unico di programmazione, di predisporre lo stato patrimoniale, il bilancio consolidato e di tenere la contabilità economico-patrimoniale. Per gli stessi piccoli comuni era prevista l'adozione di modelli semplificati del bilancio finanziario di previsione, del rendiconto della gestione e del piano dei conti integrato.

Articolo 3
(Disposizione concernenti la limitazione dei mandati dei sindaci nei comuni di minori dimensioni)

L'**articolo 3** eleva da due a **tre** il numero di **mandati consecutivi** consentiti ai sindaci dei **comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti** (come attualmente consentito ai comuni fino a 3.000 abitanti). Per i sindaci dei comuni con 5.000 o più abitanti rimane il limite di due mandati consecutivi.

Inoltre, il divieto di terzo mandato (o di quarto mandato per in comuni sotto la soglia di 5.000 abitanti) è qualificato come **causa di incandidabilità** mentre attualmente il terzo mandato costituisce causa di ineleggibilità.

Le modifiche all'articolo 51 del TUEL operate dall'articolo in esame sono evidenziate in dettaglio nel testo a fronte che segue.

Testo unico enti locali	
<i>Testo vigente</i>	<i>Testo modificato</i>
<i>Articolo 51</i> <i>Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli.</i> <i>Limitazione dei mandati</i>	
1. Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni.	<i>Identico</i>
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 rieleggibile alle medesime cariche.	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 inferiore a 5.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato.
3. E' consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontari	3. Per l'ipotesi di cui al comma 2, primo periodo , è consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontari

L'articolo in esame dispone di conseguenza l'abrogazione della previsione della legge 56/2014 (art. 1, comma 138) che ha elevato da due a tre il limite di mandati consecutivi per i sindaci dei comuni **fino a 3.000 abitanti**, prevedendo un tetto di mandati complessivi pari a tre.

Attualmente, il divieto di terzo mandato del sindaco si configura come una particolare causa di **ineleggibilità**.

Da parte della giurisprudenza la *ratio legis* è stata individuata nell'esigenza di favorire il ricambio ai vertici dell'amministrazione locale ed evitare la soggettivizzazione dell'uso del potere dell'amministrazione locale, in modo da spezzare il vincolo personale tra elettore ed eletto per sostituire alla personalità del comando l'impersonalità di esso ed evitare clientelismo (in questo senso la Corte di cassazione, I Sezione civile, nella sentenza 20 maggio 2006 n. 11895).

La legge 25 marzo 1993, n. 81, confluita poi in gran parte nel Testo unico degli enti locali, ha introdotto nell'ordinamento previsioni relative all'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia. In particolare, la legge ha stabilito che tali soggetti non siano immediatamente ineleggibili alla medesima carica dopo due mandati consecutivi. Un terzo mandato consecutivo è consentito soltanto nel caso in cui uno dei due mandati precedenti abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

La *ratio* della disciplina illustrata è in particolare individuata, come emerge dai lavori parlamentari, nell'esigenza di bilanciare i nuovi e maggiori poteri riconosciuti al sindaco e al presidente di provincia dalla legge elettorale del 1993 rispetto a quelli delle giunte e dei consigli, attraverso un limite alla permanenza al potere.

La Corte costituzionale, per consolidata giurisprudenza, ha affermato che, per l'art. 51 della Costituzione, l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione (sent. 46/1969, 166/1972 510/1989 e 344/1993).

Il diritto di elettorato passivo è, infatti, un diritto politico fondamentale che l'art. 51 Cost. riconosce e garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'inviolabilità. Tuttavia, può essere limitato, ma "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" (Corte cost. sent. 235/1988).

In particolare, la Corte si è espressa sul tetto di mandati elettivi, pur in una fattispecie diversa, ossia sul divieto del terzo mandato dei consiglieri dell'ordine forense. In tale occasione la Corte ha affermato che "Le condizioni di eguaglianza stabilite dall'articolo 51 della Costituzione per accedere «alle cariche elettive» possono essere compromesse se alla competizione (...) può partecipare chi ha ricoperto due (o più) mandati consecutivi, consolidando così un forte legame con una parte dell'elettorato. Il divieto del terzo mandato consecutivo favorisce inoltre il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo "forze fresche" nel meccanismo rappresentativo e blocca il rischio di cristallizzazione della rappresentanza. Si tratta dunque di un divieto in linea con il principio del buon andamento dell'amministrazione, in particolare nelle sue declinazioni di imparzialità e trasparenza" (sent. 173/2019).

Per quanto riguarda la **modifica**, prevista dall'art. 3, comma 1, lett. a) del testo, che dispone che il terzo mandato costituisca **causa di incandidabilità** anziché **causa di ineleggibilità** si ricorda che la giurisprudenza, in linea con la dottrina prevalente, ha ritenuto che – a legislazione vigente - si configuri una causa di ineleggibilità e non già di incandidabilità (cfr. Tar Campania, sez. I, sent. 1485 del 2003) con ciò determinando delle conseguenze procedurali rilevanti. Ciò in quanto **“non spetta alla commissione elettorale circondariale rilevare la causa di ineleggibilità** (ma solo quella di incandidabilità), avendo il legislatore affidato tale compito al successivo intervento del Consiglio comunale” (Tar Toscana, Firenze, sez. II, 26 gennaio 2005, n. 316). In altri termini, **“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” (Tar Lazio, Roma, sez. II-ter, 7 settembre 2005, n. 6608).

La giurisprudenza ha anche affrontato il problema degli effetti della candidatura del soggetto ineleggibile alla carica di sindaco sulle operazioni di voto. Al riguardo, è stato rilevato che, da una parte, **“l’ineleggibilità ordinaria che colpisca il candidato sindaco (...)** ha un effetto che può definirsi **“unilaterale”**: provoca la decadenza dell’ineleggibile, senza estendere la sua portata agli altri esiti del voto” (Cons. Stato, sez. V, 15 giugno 2000, n. 3338); dall’altra, tuttavia, è stato sottolineato che occorre tenere distinte due evenienze: **“se il candidato ineleggibile viene eletto sindaco, la decadenza che lo riguarda rende necessaria la celebrazione di nuove elezioni; se, invece, rimane soccombente, le elezioni resteranno valide (...)**” (Cons. Stato, sentenza n. 3338/00, citata).

Quanto alla questione della competenza del Consiglio comunale a deliberare sull’ineleggibilità del sindaco eletto in violazione del divieto di terzo mandato consecutivo, il giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi sul punto, ha affermato che il Consiglio comunale è chiamato a pronunciarsi esclusivamente sulle cause generali e oggettive di ineleggibilità di cui al Capo II del Titolo III del TUEL e non già anche sulla causa di ineleggibilità **“soggettiva”** di cui all’art. 51, comma 2, del TUEL (ricadente nel Capo I del Titolo III).

Alcune pronunce (Tar Piemonte, Torino, sez. II, 22 ottobre 2005, n. 3278) hanno inoltre evidenziato che **“La causa di ineleggibilità, soggettiva, di cui all’art. 51, comma 2, D.Lgs. 267/00 è (...) verificabile esclusivamente attraverso la procedura di cui all’art. 70 TUEL, vale a dire attraverso l’azione popolare esercitabile da qualsiasi cittadino elettore del Comune o da chiunque vi abbia interesse (...), ovvero “anche”, come si esprime il legislatore, dal prefetto (...).** Con una scelta propria della discrezionalità riconosciutagli, quindi, il legislatore ha ritenuto che fosse lo stesso elettorato attivo che ha provveduto all’elezione, o meglio, che fossero gli stessi cittadini interessati, a tutela dell’interesse alla governabilità locale, a richiedere di constatare l’ineleggibilità del sindaco per il terzo mandato consecutivo o, in alternativa, il prefetto, a tutela dell’interesse pubblico al rispetto della legge. Tale compito non poteva, logicamente, essere chiesto al Consiglio Comunale, composto per la maggioranza di elementi vicino al sindaco eletto per modo di sentire politico e amministrativo”.

Diverso l’orientamento espresso dalla **Corte di cassazione**, che, privilegiando un approccio interpretativo volto a valorizzare la *ratio* del **“divieto di terzo mandato”** e la complessiva armonia del sistema, sembra ritenere che tra le cause di ineleggibilità che devono essere vagliate dal Consiglio comunale vi è anche quella delineata dall’art. 51 del

TUEL, che può essere oggetto anche (non solo) di azione popolare (Cass. Civ., sez. I, n.11895/2006, citata).

Tale contrasto interpretativo origina dal fatto che l'articolo 41 del TUEL stabilisce che nella prima seduta il Consiglio comunale e provinciale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto – ancorché non sia stato prodotto alcun reclamo – deve esaminare la condizione degli eletti a norma del capo II Titolo III e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista alcuna delle cause ivi previste. Poiché l'art. 51 è al di fuori del capo secondo del titolo terzo, una interpretazione strettamente letterale, come quella seguita dal giudice amministrativo, può indurre a ritenere che al Consiglio comunale sia precluso il controllo sul rispetto del divieto di terzo mandato.

Dell'esistenza di tale problema interpretativo ed applicativo ha dato atto anche il Ministro dell'interno, che in una risposta ad una interrogazione presentata alla Camera ha affermato quanto segue:

“Dal punto di vista più strettamente giuridico, la disposizione in questione [art. 51 del TUEL] ha introdotto una causa non già di incandidabilità, bensì di ineleggibilità, che come tale andrebbe fatta valere in sede di convalida degli eletti (Camera dei deputati, seduta del 9 ottobre 2006, Interrogazione a risposta scritta Amici n. 4-00314).

In sede applicativa, tuttavia, è stata eccepita una carenza di coordinamento formale tra la norma che dispone il divieto e l'articolo 41 del citato testo unico, che indica gli adempimenti della prima seduta dei consigli comunali e provinciali.

Quest'ultima disposizione, infatti, prevede che si proceda alla dichiarazione d'ineleggibilità soltanto con riferimento ad una delle cause previste dal titolo III capo II della stessa legge, e non anche per altre cause come il divieto di terzo mandato che è previsto al capo I; motivo per cui la magistratura amministrativa ha escluso la competenza del consiglio a pronunciarsi in merito in sede di convalida degli eletti (cfr. sentenza TAR Piemonte - Sezione II - n. 3278 del 22 ottobre 2005).

Per attivare il relativo procedimento di decadenza, si può quindi ricorrere allo specifico istituto dell'azione popolare giurisdizionale, che può essere proposta da qualsiasi elettore del comune ed anche dal prefetto ai sensi dell'articolo 70 dello stesso testo unico, con la conseguenza che l'amministratore può rimanere nella titolarità della carica fino alla sentenza di secondo grado.

L'ammissibilità di tale rimedio è stata ribadita anche dalla sentenza della Cassazione n. 11895 del 12 aprile 2006, che (pur dissentendo dall'orientamento della magistratura amministrativa in merito all'incompetenza dell'organo consiliare) ha confermato come, nel caso in cui il consiglio convalidi l'elezione, il prefetto sia legittimato a promuovere la relativa azione in sede giurisdizionale ordinaria”.

In alcuni casi si è verificata l'elezione di sindaci che avevano già espletato due mandati consecutivi. Ad esempio nelle consultazioni amministrative del 2006, tale evenienza si è verificata in 20 comuni (Camera dei Deputati, Assemblea, seduta del 6 luglio 2006, Interrogazioni a risposta immediata, Iniziative normative concernenti l'ineleggibilità alla carica di sindaco di coloro che hanno ricoperto due mandati consecutivi - n. 3-00088).

Il Ministro dell'interno, con [circolare n. 3/2007-UCO del 19 febbraio 2007](#), al fine di ripristinare il sostanziale rispetto della regola del divieto di terzo mandato consecutivo e per dare esecuzione alle pronunce del giudice di appello dichiarative della decadenza del sindaco, ha prescritto ai prefetti competenti di procedere, nei confronti dei sindaci in questione, facendo ricorso al disposto dell'art. 19 del R.D. n. 383/1934, mediante la

nomina da parte del prefetto di un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente fino alle successive elezioni.

Nella circolare si afferma che "la percorribilità di tale rimedio trova supporto nella considerazione che l'ineleggibilità originaria riveste natura dichiarativa, sussistendo sin dall'origine del suo verificarsi e producendo perciò effetti *ex tunc*. La giurisprudenza ha evidenziato che detta ineleggibilità rappresenta causa ostativa all'espletamento del terzo mandato consecutivo.

Dalla accertata assenza del presupposto legittimante la carica di Sindaco deriva, in linea di stretta consequenzialità, l'illegittimità della composizione del consiglio, in virtù del vigente sistema elettorale di attribuzione dei seggi. Viene, inoltre, meno la legittimazione alla permanenza in carica della giunta e del vicesindaco in quanto le relative nomine, espressione del rapporto fiduciario con il sindaco, sono travolte dalla caducazione del presupposto unico e determinante. Caducazione acclarata con sentenza esecutiva del giudice d'appello.

Ne consegue l'impossibilità di funzionamento dell'ente, cui occorre porre rimedio assicurando la provvisoria gestione fino all'imminente rinnovo elettorale mediante la nomina di un commissario che espleti le funzioni del sindaco, della giunta e del consiglio".

L'applicazione della procedura di commissariamento prevista dall'art. 19 del R.D. 383/1934 e richiamata dal Ministero dell'interno è stata ritenuta corretta dal Consiglio di Stato (sentenza n. 5309 del 10 luglio-9 ottobre 2007).

Il Consiglio di Stato, dopo aver osservato che il divieto di elezione alla carica di sindaco al terzo mandato consecutivo è sfornito di sanzione specifica, ha ritenuto che "è proprio questa norma di chiusura [l'art. 19 del R.D. 383/1934] che garantisce un efficace controllo di legalità, che la procedura ex art. 70 TUEL (letto unitamente agli artt. 53 e 141 TUEL) non assicura pienamente.", pertanto: "L'art. 19, comma 4, R.D. n. 383/1934 (non abrogato dall'art. 273 TUEL), in assenza di una specifica sanzione per l'ipotesi in esame, ben può, quindi, essere applicato nella fattispecie, una volta che sia divenuta esecutiva la sentenza del giudice ordinario che ha accertato la violazione dell'art. 51, comma 2, TUEL, rappresentando tale violazione una 'ragione' sufficiente che giustifica la nomina di un commissario prefettizio".