

ERRARE HUMANUM EST, PERSEVERARE AUTEM DIABOLICUM.
**RIFLESSIONI SULLA “COMMEDIA” DELLE ELEZIONI DEGLI ENTI DI AREA VASTA
IN SICILIA: MONITI INASCOLTATI E PRONUNCE DI INCOSTITUZIONALITÀ**

MARCO ARMANNO

(Professore associato di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza)

Data di pubblicazione: 17 aprile 2025

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo



DIRITTI REGIONALI

Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

MARCO ARMANNO*

Errare humanum est, perseverare autem diabolicum.
**Riflessioni sulla “commedia” delle elezioni degli enti di area vasta
in Sicilia: moniti inascoltati e pronunce di incostituzionalità**

Abstract (It.): *il contributo affronta il tema delle elezioni degli enti di area vasta in Sicilia. Dopo avere ricostruito il quadro normativo, a partire dallo Statuto speciale e dalle diverse leggi che si sono susseguite in materia, si dà conto dei molteplici rinvii delle elezioni e della giurisprudenza costituzionale che ne ha dichiarato l'illegittimità, per concludere, infine, con l'esame dei possibili rimedi per evitare il protrarsi di ulteriori rinvii.*

Abstract (En.): *the article addresses the issue of the elections of so called “large-area entities” in Sicily. It gives an overview of the various reforms that have followed in this area taking into exam their compatibility with the Special Statute. In particular, it has been highly problematic the multiple postponements of elections and in fact those norms have been declared void by the Constitutional Court.*

Parole chiave: *enti di area vasta, Sicilia, elezioni, Corte costituzionale, rimedi giudiziali.*

Keywords: *large-area entities, Sicily, elections, Constitutional Court, legal remedies.*

* Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: un quadro generale del contesto normativo relativo alla disciplina degli enti di area vasta e la “smania riformatrice” del legislatore siciliano. – 2. Il susseguirsi dei rinvii per le elezioni degli enti di area vasta in Sicilia e la sentenza n. 136 del 2023 della Corte costituzionale. – 3. La sentenza n. 172 del 2024 della Corte costituzionale. – 4. L’ennesimo rinvio delle elezioni e l’impugnazione del Governo in attesa di un nuovo atto della “commedia siciliana”. – 5. Rilievi conclusivi: la tanto attesa convocazione delle elezioni e i rimedi ipotizzabili a fronte di futuri, ulteriori rinvii.

1. Considerazioni introduttive: un quadro generale del contesto normativo relativo alla disciplina degli enti di area vasta e la “smania riformatrice” del legislatore siciliano

Il tema delle elezioni degli organi rappresentativi degli enti di area vasta può a buon diritto annoverarsi tra quelli che – almeno all’indomani dell’approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), c.d. “legge Delrio” – hanno sollevato maggiori dubbi nella dialettica tra legislatore e giudice costituzionale, e hanno impegnato la dottrina in plurimi tentativi di ricostruire organicamente una disciplina che si è mostrata sin da subito assai complessa e a tratti contraddittoria¹.

* Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza.

¹ In tema si vedano, almeno, F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge “Delrio”)*, Milano 2015; G.F. FERRARI (a cura di), *Nuove Province e Città metropolitane. Atti del convegno dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Milano, Dipartimento di Studi giuridici dell’Università Bocconi, 15 aprile 2016*, Torino 2016; G. MOBILIO, *Le Città*

Già prima dell'intervento normativo ricordato, la Corte costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi su un tentativo di riforma statale delle province, realizzato mediante il ricorso al decreto-legge, precisando «che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un "caso straordinario di necessità e d'urgenza"». E ancora, che, se è vero che sull'ordinamento degli enti locali non si può «intervenire solo con legge costituzionale, indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale», è altresì certo, «più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative»².

Nell'ambito di tale quadro generale e problematico, la vicenda dell'elezione degli organi rappresentativi degli enti di area vasta in Sicilia ha assunto profili peculiari, se non grotteschi, ponendo la Regione Siciliana – e non si

metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria, Torino 2017; G.C. RICCIARDI, A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta. Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia*, Torino 2018; S. AGOSTA, *L'autonomia sbiadita. Contributo per una riforma degli enti di "area vasta" (a partire dall'esperienza regionale)*, Torino 2019; M.R. RICCI, *Le Città metropolitane nell'ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali e profili di criticità*, Bologna 2020.

² Corte cost., sent. n. 220 del 2013, punto 12.1 del *Considerato in diritto*.

tratta certo di un inedito – ai margini dei processi di sviluppo dell’ordinamento che si realizzano nelle altre realtà regionali e a livello statale³.

Non a caso è stata efficacemente definita la «commedia della riforma degli enti di area vasta siciliana»⁴, nella quale si è assistito a non poche giravolte del Governo regionale, in assenza di una coerenza di un disegno politico, e a una strategia definita «a corrente alternata»⁵.

E se, nel 2018 – in una pronuncia di cui si darà conto oltre –, la Corte costituzionale si riferiva all’«ultimo atto di un travagliato *iter* di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014»⁶, i fatti successivi dimostrano come altri e numerosi atti di questa commedia avrebbero dovuto essere ancora scritti.

Solo in tempi recentissimi la vicenda sembra essere giunta a una soluzione, come si dirà – ancorché rimanga da vedere se definitiva – ponendo, per il momento, termine a un susseguirsi di rinvii che hanno certamente determinato un significativo *vulnus* per i diritti politici degli elettori siciliani, e per il

³ Si vedano le considerazioni di S. PAJNO, *Considerazioni conclusive*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012, 437 ss. e G. VERDE, “*Sepolta viva*”. *Il Governo Alessi e l’avvio dell’autonomia della Regione Siciliana (30 maggio 1947 – 11 gennaio 1949)*, Napoli 2016, spec. 129 ss.

⁴ A. SAITTA, *A volte non tornano perché... non possono più tornare: i presidenti e i consigli delle città metropolitane e dei liberi consorzi comunali siciliani e la loro impossibile elezione diretta. Commento a corte cost. n. 168/2018*, in questa *Rivista*, 1/2019, 2.

⁵ Così S. AGOSTA, *L’autonomia sbiadita. Contributo per una riforma degli enti di “area vasta” (a partire dall’esperienza regionale)*, cit., 117 e 121, al quale si rinvia anche per una ricostruzione della disciplina susseguitasi nell’ordinamento regionale siciliana e dei rapporti conflittuali con quella dettata a livello statale. In tema si veda anche G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., spec. 130 ss.

⁶ Corte cost., sent. n. 168 del 2018, punto 4 del *Considerato in diritto*.

complessivo assetto istituzionale della Regione, in patente violazione di diversi principi costituzionali.

Quale premessa all'analisi del tema specifico, è opportuna una breve ricostruzione del quadro normativo all'interno del quale esso si colloca, che ci consenta di comprendere se l'esperienza dell'autonomia degli enti intermedi in Sicilia sia stata o meno «espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato», nel quadro di uno «stato sociale delle autonomie»⁷, così come esso risulta dall'art. 5 della Costituzione, nel quale la responsabilità politica individuale «non si può affermare se non mediante forme di autonomia sul piano delle istituzioni»⁸, e se, dunque, attraverso l'esperienza dell'assetto istituzionale della Regione siciliana, nell'ambito oggetto del presente contributo, l'interiore pluralismo dell'ordinamento repubblicano abbia «la sostanza intima della sua unità e indivisibilità»⁹.

Un quadro normativo, va subito detto, tutt'altro che chiaro, e caratterizzato da un andamento carsico e non privo di contraddizioni, di cui si darà conto solo con riferimento agli interventi più rilevanti.

Il dato di partenza non può che essere costituito dalle disposizioni contenute nello Statuto regionale di autonomia.

Rilevano in particolare l'art. 14, a norma del quale l'Assemblea regionale, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva, tra le altre materie, sul «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» (co. 1, lett. o); e l'art. 15, il quale prevede che le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti

⁷ G. BERTI, *Art. 5, Principi fondamentali - art. 1-12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975, 286.

⁸ *Ivi*, 288.

⁹ *Ivi*, 293.

pubblici che ne derivano siano soppressi nell'ambito della Regione siciliana (co. 1); che l'ordinamento degli enti locali si basa, nella Regione stessa, sui Comuni, e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria (co. 2); e, infine che, nel quadro di tali principi generali, spetti alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali (co. 3).

Tali competenze relative agli enti locali, peraltro, devono essere esercitate nel rispetto dei limiti di cui all'art. 117, primo comma, Cost. (Costituzione, vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e obblighi internazionali), nonché nel rispetto della normativa statale espressiva delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Quest'ultimo limite – pur essendo previsto dallo Statuto solo per la legge regionale che disciplina l'elezione dei componenti dell'ARS (art. 3) e per le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli Assessori, le eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, nonché i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione (art. 9) – è ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale pacificamente applicabile alla Sicilia, al pari delle altre Regioni speciali, con riguardo alle materie di competenza esclusiva di cui agli artt. 14 e 15 St.¹⁰.

Nel quadro della disciplina statutaria richiamata, vediamo dunque i passaggi normativi fondamentali che hanno riguardato gli enti intermedi.

La prima disciplina in materia era contenuta nella legge regionale 18 marzo 1955, n. 17 (*Delega al Governo regionale della potestà di emanare norme per il nuovo ordinamento amministrativo degli Enti locali*), la quale prevedeva, all'art. 20, che, a norma dell'art. 15 dello Statuto della Regione, i Comuni fossero associati in liberi Consorzi, con i requisiti, le condizioni e le modalità

¹⁰ Corte cost., sent. n. 263 del 2016, punto 3 del *Considerato in diritto*.

contenute nelle successive disposizioni; che essi avessero natura di enti pubblici non territoriali, dotati di autonomia amministrativa e finanziaria; che i liberi consorzi comunali esercitassero le funzioni sinora devolute ai soppressi enti autarchici provinciali e le altre ad essi delegati dalla Regione; e, infine, che i liberi consorzi, organi di decentramento regionale, assumessero la denominazione di “Province Regionali”, e che fossero sottoposti soltanto al controllo della Regione.

A distanza di poco più di trent'anni, la fondamentale legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 (*Istituzione della provincia regionale*), all'art. 3 (*Ordinamento degli enti locali territoriali*), stabiliva che l'amministrazione locale territoriale nella Regione siciliana fosse articolata, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto regionale, in comuni ed in liberi consorzi di comuni denominati «province regionali»; e, all'art. 4 (*Natura e compiti delle province regionali*), che esse fossero costituite dalla aggregazione dei comuni siciliani in liberi consorzi, e dotate della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria; che fossero espressioni delle comunità operanti in territori di dimensioni sovracomunali, storicamente integrate o suscettibili di integrazione intorno ad un unico polo di direzione, che consentissero l'organizzazione delle strutture e dei servizi connessi allo sviluppo delle relative aree, nonché l'elaborazione e l'attuazione di una comune programmazione economica e sociale; che la provincia regionale, ente pubblico territoriale, realizzasse l'autogoverno della comunità consortile e sovrintendesse, nel quadro della programmazione regionale, all'ordinato sviluppo economico e sociale della comunità medesima, riconoscendole la titolarità di funzioni proprie e l'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato o dalla Regione.

La medesima legge, inoltre, agli artt. 19-21, introduceva un riferimento alle aree metropolitane, indicandone i caratteri, le modalità di individuazione, la delimitazione e le relative funzioni.

Orbene, come affermato dal TAR Palermo, sez. III, con la sent. n. 1276 del 2012, l'art. 15 dello Statuto «attribuisce, evidentemente, una diversa

configurazione all'assetto istituzionale sovracomunale rispetto a quello attualmente esistente e scaturito dalla l.r. 6/5/1986, n. 9 e s.m.i., che ha attuato la norma costituzionale solo apparentemente *secundum legem* nel momento in cui ha determinato l'organizzazione delle province nella Regione Siciliana, come nel resto dell'Italia, quali enti locali territoriali dotati di autonomia anche politica e non solo amministrativa e finanziaria», e dunque laddove ha denominato i liberi consorzi regionali quali «province regionali».

Ebbene, dalle indicazioni ricavabili dalla pronuncia citata, la legge n. 9 del 1986 definiva un assetto degli enti intermedi tendenzialmente conforme a quello generale, previsto nella restante parte del territorio nazionale.

Con la legge 12 agosto 1989, n. 17 venivano costituite, «ai sensi dell'articolo 5, quinto comma della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, le province regionali di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani, risultanti dall'aggregazione in liberi consorzi dei comuni ricadenti nell'ambito territoriale delle disciolte province, già gestite dalle omonime amministrazioni straordinarie provinciali, e con i medesimi capoluoghi».

Altro passaggio rilevante era costituito dalla legge 15 maggio 2000, n. 10 (*Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento*), la quale, all'art. 33, co. 1, prevedeva che la provincia regionale, oltre a quanto già specificamente previsto dalle leggi regionali, esercitasse le funzioni e i compiti amministrativi di interesse provinciale qualora riguardassero vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, salvo quanto espressamente attribuito dalla legge regionale ad altri soggetti pubblici.

Successivamente, la legge 8 marzo 2012, n. 14 (*Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali. Abrogazioni di norme in materia di incompatibilità*), interveniva a disciplinare le funzioni e gli organi

di governo delle province regionali, prevedendo, all'art. 1, che, nel quadro di un riassetto complessivo delle funzioni amministrative, spettassero alle province regionali funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge regionale entro il 31 dicembre 2012 (co. 1), e che con tale legge si procedesse al riordino degli organi di governo delle province regionali, assicurando che da tali disposizioni derivassero «significativi risparmi di spese per il loro funzionamento». Si stabiliva, inoltre, che la legge individuasse gli organi di governo della provincia regionale e ne disciplinasse composizione e modalità di elezione (co. 2).

Poco dopo, con la legge regionale 27 marzo 2013, n. 7 (*Norme transitorie per l'istituzione dei liberi consorzi comunali*), si prevedeva che entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto speciale della Regione siciliana, disciplinasse l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali, e che gli organi di governo dei liberi Consorzi comunali fossero eletti con sistema indiretto di secondo grado; ed ancora che, con la predetta legge, fossero disciplinate le modalità di elezione, la composizione e le funzioni degli organi suddetti (art. 1, co. 1); infine, che la legge di cui al comma 1 disciplinasse l'istituzione nel territorio della Regione delle città metropolitane (co. 2).

A distanza di un anno interveniva – appena prima dell'entrata in vigore della legge statale 7 aprile 2014, n. 56 (“legge Delrio”) – la legge regionale 24 marzo 2014, n. 8 (*Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane*).

Essa prevedeva, all'art. 1, primo e secondo comma, che al fine di razionalizzare l'erogazione dei servizi al cittadino e di conseguire riduzioni dei costi della pubblica amministrazione, in ossequio ai principi sanciti dall'art. 15 dello Statuto della Regione siciliana ed in attuazione della legge regionale 27 marzo 2013, n. 7, per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta fosse disciplinata l'istituzione di nove liberi Consorzi comunali, di seguito “liberi

Consorzi”, che, in sede di prima applicazione e fino all’approvazione della legge di cui all’art. 2, sarebbero coincisi con le Province regionali di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani, costituite ai sensi della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 e della legge regionale 12 agosto 1989, n. 17, le quali assumono la denominazione di “liberi Consorzi comunali”; e che ciascuno dei nove liberi Consorzi di cui al comma 1 fosse composto dai comuni appartenenti alla corrispondente provincia regionale. All’art. 7, che apriva appunto il Capo II (*Città metropolitane*), si stabiliva che tale Capo contenesse la disciplina della costituzione delle Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina e che, in sede di prima applicazione, il territorio delle stesse coincidesse con quello dei comuni compresi nelle rispettive aree metropolitane individuate dai decreti del Presidente della Regione 10 agosto 1995 pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana 21 ottobre 1995, n. 54.

All’art. 3 si stabiliva inoltre che gli organi del libero Consorzio (l’Assemblea del libero Consorzio; il Presidente del libero Consorzio; la Giunta del libero Consorzio) fossero organi di secondo livello, costituiti secondo le norme della stessa legge, e all’art. 8, co. 2, che gli organi delle Città metropolitane (la Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni compresi nella Città metropolitana; il Sindaco metropolitano; la Giunta metropolitana, eletta dalla Conferenza metropolitana) fossero organi di secondo livello, cosicché la cessazione dalla carica ricoperta nel comune di appartenenza avrebbe comportato la cessazione dalla carica ricoperta nella Città metropolitana. Inoltre, la disciplina regionale, a differenza di quella statale, non indicava la possibilità che lo statuto della Città metropolitana potesse prevedere l’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale determinato con legge statale (art.1, co. 22, legge n. 56 del 2014).

Ipotesi, invero, subordinata, per le città metropolitane con popolazione inferiore ai tre milioni di abitanti, a un procedimento piuttosto complesso¹¹.

L'anno successivo era approvata la legge 4 agosto 2015, n. 15 (*Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*).

All'art. 1, erano istituiti i liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani, composti dai comuni delle corrispondenti province regionali, nonché i liberi Consorzi comunali di Palermo, Catania e Messina, composti dai comuni delle corrispondenti province regionali, i quali costituiscono le Città metropolitane. Era inoltre previsto che i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane fossero enti territoriali di area vasta dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica;

¹¹ Si prevede, infatti, che è condizione necessaria «affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana».

prescrivendo infine che gli organi di governo dei suddetti enti fossero eletti con sistema indiretto di secondo grado.

La medesima legge dettava, poi, una disciplina dettagliata dell'ordinamento degli enti di area vasta della Regione Siciliana e, segnatamente, della relativa potestà statutaria e regolamentare, nonché degli organi dei liberi Consorzi comunali (il Presidente del libero Consorzio comunale; l'Assemblea del libero Consorzio comunale; la Giunta del libero Consorzio comunale; l'Adunanza elettorale del libero Consorzio comunale) e delle Città metropolitane (il Sindaco metropolitano; la Conferenza metropolitana; la Giunta metropolitana; l'Adunanza elettorale metropolitana).

Infine, essa interveniva sulla disciplina delle funzioni e del personale degli enti citati.

Le leggi regionali 1° aprile 2016, n. 5 (*Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane"*), e 17 maggio 2016, n. 8 (*Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie*), provvedevano ad alcune modifiche della legge n. 15 del 2015.

Per la precisione – e per ciò che rileva ai nostri fini – con la prima, agli artt. 1 e 5, si provvedeva alla soppressione dell'Adunanza elettorale del libero Consorzio comunale e dell'Adunanza elettorale metropolitana, nonché della Giunta del libero Consorzio comunale e della Giunta metropolitana; all'art. 2, poi, si prevedeva che il Presidente del libero Consorzio e il Sindaco metropolitano fossero eletti con voto diretto, libero e segreto.

La seconda legge richiamata, intervenuta dopo poco più di un mese, e con un repentino *revirement*, reinterveniva sulla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, e all'art. 23, stabiliva che il sindaco metropolitano fosse di diritto il sindaco del comune capoluogo e che, qualora questi cessasse dalla carica per cessazione dalla carica di sindaco del comune capoluogo della città metropolitana, il vicesindaco rimanesse in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano.

Con la legge 11 agosto 2017, n. 17 (*Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano*) – contenente la disciplina, potenzialmente, di maggiore impatto sull’assetto degli enti di area vasta – la Regione siciliana optava per un’applicazione generalizzata dell’elezione diretta di tutti gli organi rappresentativi dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane. Una scelta che si poneva in evidente conflitto con la disciplina nel frattempo dettata a livello statale dalla legge Delrio, determinando una reazione immediata del Governo che impugnava la legge regionale innanzi alla Corte costituzionale, ottenendone la dichiarazione di illegittimità con la sent. n. 168 del 2018.

In risposta a tale decisione, che sconfessava l’operato del legislatore regionale – evidentemente guidato da una vera e propria “smania riformatrice” – veniva approvata la legge 29 novembre 2018, n. 23 (*Norme in materia di Enti di area vasta*), nella quale si prevedeva, rispettivamente agli artt. 1 e 3, che il Presidente del libero Consorzio comunale fosse eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni del libero Consorzio comunale e che il Consiglio del libero Consorzio comunale fosse eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni appartenenti al libero Consorzio comunale; agli artt. 4 e 5, poi, si stabiliva che il sindaco metropolitano fosse di diritto il sindaco del comune capoluogo e che il Consiglio metropolitano fosse eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni appartenenti alla città metropolitana.

La breve ricostruzione del quadro normativo – limitato come detto ai passaggi più significativi – ci consegna, da un canto, il dato di una pluralità di interventi piuttosto disomogenei, e caratterizzati da alcuni “cambi di rotta” che hanno determinato, nel tempo, un assetto più o meno omogeneo con quello definito a livello statale; dall’altro, la sensazione di una significativa assenza, nell’operato del legislatore siciliano, di un progetto riformatore

di ampio e sistematico respiro, certamente gravida di conseguenze negative sull'assetto istituzionale e funzionale regionale.

2. Il susseguirsi dei rinvii per le elezioni degli enti di area vasta in Sicilia e la sentenza n. 136 del 2023 della Corte costituzionale

Nel quadro multiforme appena definito, si colloca il continuo rinvio delle elezioni degli enti di area vasta in Sicilia. Essi sono stati disposti, in parte, dalle leggi delle quali si è appena dato conto, nonché da altri interventi normativi, in molti casi limitati, quanto all'oggetto, alla previsione, appunto, del rinvio.

Per avere un quadro di riferimento il più possibile chiaro e completo è utile richiamare la sentenza n. 136 del 2023 della Corte costituzionale, depositata il giorno successivo alla promulgazione della legge regionale n. 6 del 2023 – che, come vedremo, sarà poi dichiarata, a sua volta, costituzionalmente illegittima dalla sent. n. 172 del 2024, al momento la più recente pronuncia in materia – nella quale è contenuta un'indicazione dettagliata di tutti gli interventi legislativi diretti a posticipare l'elezione degli organi rappresentativi degli enti di area vasta nella Regione Siciliana.

È certamente utile riportare pressoché testualmente il passaggio che contiene una sintetica, ma completa, cronistoria degli innumerevoli rinvii, per provare poi a svolgere alcune riflessioni, anche in ragione della pregressa giurisprudenza costituzionale.

Vi si legge: «Questo assetto istituzionale degli enti di area vasta siciliani, tuttavia, è rimasto sinora sostanzialmente inattuato. Come sottolinea l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, la disposizione oggetto di impugnazione si inserisce in un contesto normativo segnato dal continuo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia.

Sebbene l'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015 ("Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e città Metropolitane"), prevedesse inizialmente che le elezioni di secondo grado dei presidenti dei liberi Consorzi comunali dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione, "in una domenica compresa tra l'1 ottobre ed il 30 novembre 2015", a rinviare le consultazioni elettorali sono intervenute, nell'ordine:

1) la legge della Regione Siciliana 12 novembre 2015, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta e proroga della gestione commissariale), che, sopprimendo all'art. 6, comma 2, le parole "in sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione si svolge in una domenica compresa tra l'1 ottobre ed il 30 novembre 2015", determinava il mancato svolgersi di tali elezioni;

2) la legge della Regione Siciliana 1 aprile 2016, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane"), ai sensi della quale le elezioni in esame si sarebbero dovute svolgere "in una domenica compresa tra il 30 giugno ed il 15 settembre 2016", insieme alle elezioni dei neoistituiti Consigli metropolitani;

3) la legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e di proroga della gestione commissariale), che rinviava le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani a una domenica compresa tra l'1 ottobre e il 30 novembre 2016;

4) la legge della Regione Siciliana 27 ottobre 2016, n. 23 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta), ai sensi della quale le elezioni in esame si sarebbero dovute tenere in una domenica compresa tra l'1 dicembre 2016 e il 26 febbraio 2017;

5) la legge della Regione Siciliana 26 gennaio 2017, n. 2 (Norme transitorie in materia di elezioni degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane), la quale "[a]l fine di evitare sovrapposizioni con le elezioni

amministrative e regionali e consentire al Parlamento di modificare la legge di riassetto delle ex province regionali e delle Città metropolitane, in seguito all'esito referendario del 4 dicembre 2016", rinviava le elezioni a una domenica compresa tra l'1 e il 31 dicembre 2017;

6) la legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), che, nell'introdurre l'elezione diretta dei presidenti e dei Consigli dei liberi Consorzi comunali, nonché dei Sindaci metropolitani e dei Consigli metropolitani, stabiliva che le elezioni che qui interessano dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione, "alla prima tornata elettorale utile per le elezioni amministrative del 2018";

7) la legge della Regione Siciliana 18 aprile 2018, n. 7 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane e proroga commissariamento), che, nelle more del giudizio di questa Corte poi sfociato nella sentenza n. 168 del 2018, disponeva il rinvio delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi e degli organi delle città metropolitane stabilendo che tali elezioni si svolgessero "in concomitanza del turno straordinario delle elezioni amministrative disciplinato dall'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche ed integrazioni, da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre 2018, previa dichiarazione di decadenza degli organi insediati in forza della previgente normativa";

8) la legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta), la quale, dando seguito alla sentenza di questa Corte n. 168 del 2018 nel frattempo intervenuta, reintroduceva, fra l'altro, l'elezione indiretta dei presidenti dei liberi Consorzi comunali, che si sarebbero dovuti eleggere "in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 30 giugno successiva alla data di indizione dei comizi del turno ordinario annuale delle elezioni amministrative", e dei Consigli metropolitani, da eleggersi, in sede di

prima applicazione della legge, “in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 30 giugno 2019”;

9) la legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta), con cui le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali già indette per il 30 giugno 2019 venivano annullate e rinviata, insieme a quelle dei Consigli metropolitani, a una domenica compresa tra il 1° aprile e il 30 aprile 2020;

10) la legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie), che rinviava le elezioni in esame a una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2020;

11) la legge della Regione Siciliana 21 maggio 2020, n. 11 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti locali e degli enti di area vasta per l'anno 2020), la quale, “[a]llo scopo di contenere i rischi sanitari derivanti dalla diffusione della pandemia Covid-19” posticipava a “una data compresa tra il 15 settembre ed il 15 novembre 2020” il turno elettorale amministrativo ordinario 2020, già fissato dalla Giunta regionale per domenica 14 giugno 2020, e contestualmente stabiliva che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani si sarebbero dovute svolgere “entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale per l'anno 2020”;

12) la legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2020, n. 34 (Disposizioni urgenti per il rinnovo degli organi elettivi dei comuni e degli enti di area vasta), la quale, sempre “[a]l fine di contenere i rischi sanitari connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, rinviava le elezioni per il rinnovo ordinario degli organi dei comuni già previste per il mese di novembre 2020 a una data compresa tra il 1° marzo 2021 ed il 31 marzo 2021, e conseguentemente rinviava le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli

metropolitani a una domenica compresa tra il 15 marzo 2021 ed il 31 marzo 2021;

13) la legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), che rinviava ulteriormente le elezioni in esame disponendo che le stesse si dovessero svolgere “entro trenta giorni dall’insediamento degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario per l’anno 2021”;

14) la legge della Regione Siciliana 15 giugno 2021, n. 13 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti locali e degli enti di area vasta per l’anno 2021. Disposizioni varie), la quale, “allo scopo di contenere i rischi sanitari derivanti dal perdurare dell’emergenza epidemiologica da Covid-19”, rinviava il turno elettorale amministrativo ordinario 2021 a una data compresa tra il 15 settembre ed il 15 ottobre 2021, e, conseguentemente, rinviava anche le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, da svolgersi “entro sessanta giorni dalla data dell’ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale da svolgersi nell’anno 2021”;

15) la legge della Regione Siciliana 18 dicembre 2021, n. 31 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta), che, “nelle more della riorganizzazione delle ex province regionali in ordine alle funzioni e agli organi elettivi”, disponeva un ulteriore rinvio delle elezioni in esame, da svolgersi entro sessanta giorni dalla data dell’ultima proclamazione degli eletti, nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell’anno 2022.

Salvo l’ultima, ciascuna delle leggi regionali menzionate, unitamente al rinvio delle elezioni, disponeva altresì proroghe successive del termine ultimo entro cui doveva cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta. La legge Reg. Siciliana n. 31 del 2021, pur mantenendo ferma – e ulteriormente prorogando – la gestione commissariale delle funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali, ha invece stabilito che le funzioni del

Consiglio metropolitano siano svolte dalla Conferenza metropolitana, che assume temporaneamente il ruolo di organo di indirizzo politico e di controllo dell'ente di area vasta»¹².

In buona sostanza le funzioni di Presidente del libero Consorzio sarebbero state svolte da un commissario straordinario, mentre le funzioni del Consiglio del libero Consorzio e quelle del Consiglio metropolitano sarebbero state rispettivamente svolte dall'Assemblea del libero Consorzio e dalla Conferenza metropolitana¹³.

La Corte, nella sent. n. 136 del 2023, dopo avere ripercorso la lunga serie di rinvii, dichiarava incostituzionale la disciplina dell'ulteriore rinvio, il sedicesimo, in ordine di tempo – contenuto nell'art. 13, co. 43 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (*Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie*), proprio in ragione del fatto che esso rappresentava l'ultimo anello di una catena di rinvii, che aveva fatto sì che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali – che la legge Reg. Siciliana n. 15 del 2015 aveva originariamente previsto dovessero svolgersi fra l'1 ottobre e il 30 novembre 2015, nonché quelle dei Consigli metropolitani che avrebbero dovuto svolgersi tra il 30 giugno e il 15 settembre 2016 ai sensi della legge reg. Siciliana n. 5 del 2016 – ancora non avessero avuto luogo.

A fronte di tale situazione la Corte rilevava, per un verso, la violazione degli artt. 5 e 114 Cost., dacché i ripetuti rinvii, avrebbero contraddetto il «carattere rappresentativo ed elettivo» degli organi di governo degli enti di

¹² Corte cost., sent. n. 136 del 2023, punto 3.4. del *Considerato in diritto*.

¹³ Cfr., al riguardo, G. MOBILIO, *Avrà una fine la vicenda dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane in Sicilia? Spunti a partire dalla sentenza n. 136 del 2023*, in *Le Regioni*, 6/2023, 1353, il quale peraltro esprime alcune riserve sulle argomentazioni su cui la Corte fonda la propria decisione.

area vasta, carattere che, come la stessa Corte aveva avuto modo di osservare nella assai criticata sentenza n. 50 del 2015¹⁴, sarebbe ineliminabile tanto nel caso di elezioni dirette, quanto in quelle di secondo grado¹⁵. Con specifico riguardo, poi, al Sindaco metropolitano, il legislatore siciliano avrebbe omesso di dare seguito al monito contenuto nella sent. n. 240 del 2021, con la quale la Corte costituzionale, pur dichiarando le questioni sollevate inammissibili per discrezionalità del legislatore, aveva ritenuto che l'individuazione per legge del Sindaco metropolitano nel Sindaco del capoluogo della Città metropolitana avrebbe determinato una lesione dei principi costituzionali dell'uguaglianza del voto, per la precisione dell'«uguale godimento del diritto

¹⁴ Sulla sent. n. 50 del 2015 cfr. A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, 1 aprile 2015; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?* in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 7/2015; M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, *ivi*, 7/2015; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, *ivi*, 8/2015; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, *Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, *ivi*, 22 aprile 2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2015; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it); D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, *ivi*; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»*, in *Oss. sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2015; B. DI GIACOMO RUSSO, *La Corte costituzionale e la legge "Delrio": quale futuro per le Province?*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it).

¹⁵ Corte cost., sent. n. 136 del 2023, punto 3.6.1 del *Considerato in diritto*.

di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico amministrativo dell'ente», e della responsabilità politica, dunque «della necessaria responsabilità politica dei suoi organi»¹⁶, sollecitando «un intervento del legislatore in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa»¹⁷. Nella sostanza, una illegittimità costituzionale accertata ma non dichiarata¹⁸, con un evidente tenore monitorio.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 240 del 2021, punto 8 del *Considerato in diritto* e sent. n. 136 del 2023, punto 3.6.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 240 del 2021, punto 8 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ In questi termini M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it, paper* (www.federalismi.it), 29 dicembre 2021, 8; G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in *Federalismi.it, paper* (www.federalismi.it), 29 dicembre 2021, 4; V. CARUCCI, *L'incostituzionalità accertata ma non dichiarata in materia di forma di governo delle Città metropolitane e del diritto di voto dei cittadini per l'elezione del sindaco metropolitano. Riflessioni in punto di ammissibilità dell'azione di accertamento preordinata alla tutela del diritto di voto, a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021*, in *Riv. Corte dei conti*, 6/2021, 259.

Una ricostruzione piuttosto critica della pronuncia della Corte, specie nella parte in cui formula un monito indirizzato al legislatore, è rinvenibile in G. MOBILIO, *Ed infine la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum di Quad. cost.*, 1/2022, 201 ss., in particolare laddove osserva (213): «La Corte, in definitiva, fa leva sulla tutela del diritto di voto per forzare non soltanto il requisito della rilevanza della questione di legittimità, ma anche, in un certo senso, per ampliare il *thema decidendum* verso aspetti come le funzioni, la forma di governo, la perimetrazione del territorio metropolitano».

Monito, peraltro, rimasto inascoltato.

Per altro verso, nella sentenza n. 136 del 2023, la disciplina oggetto di sindacato era ritenuta confliggere anche con l'art. 3 Cost. *sub specie* di violazione del canone di ragionevolezza, considerato che l'ennesimo rinvio era privo di qualsivoglia motivazione, presente, invece, in alcuni dei rinvii precedenti¹⁹.

Sulla sent. n. 240 del 2021, oltre ai contributi appena richiamati, si vedano anche G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, paper (www.federalismi.it), 29 dicembre 2021; M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, *ivi*; M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, *ivi*; A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, *ivi*; A. STERPA, *“Le città (metropolitane) invisibili”: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta?*, *ivi*; F. MERLONI, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in Cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 14 febbraio 2022; P. VILLASCHI, *La sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale: riflessioni su un overruling in attesa di un necessario (e delicato) intervento del legislatore*, in *Osservatorio costituzionale AIC* (www.osservatorioaic.it), 3/2022, 204 ss.; R. MAZZA, *Zone franche ed estensione dei confini del giudizio in via incidentale. Commento a Corte cost., sent. n. 240/2021*, in *Osservatorio costituzionale AIC* (www.osservatorioaic.it), 4/2022, 167 ss.; Y. GUERRA, *Il ruolo delle città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021: governance metropolitana e funzioni*, in *Forum di Quad. cost.* (www.osservatoriocostituzionale.it), 2/2022, 111 ss.; C. PADULA, *Azioni di accertamento, questioni incidentali di legittimità costituzionale e zona franca*, in *Forum di Quad. cost.* (www.osservatoriocostituzionale.it), 2/2022, 134 ss.

¹⁹ Corte cost., sent. n. 136 del 2023, punto 3.7 del *Considerato in diritto*.

Ai sedici rinvii appena richiamati, si aggiunge quello oggetto della questione decisa con l'ultima pronuncia della Corte costituzionale in ordine di tempo, la sentenza n. 172 del 2024.

Un totale di ben diciassette rinvii, nell'arco di soli nove anni!

3. La sentenza n. 172 del 2024 della Corte costituzionale

Come anticipato, l'ultimo atto, in ordine di tempo, è rappresentato dalla recente sent. n. 172 del 2024 della Corte costituzionale che peraltro, come si vedrà, non pare neppure essere riuscita, di per sé, a mettere la parola fine a questa complessa vicenda.

Le questioni decise erano state sollevate con ord. n. 51 del 14 febbraio 2024 del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (pubblicata sulla G.U. 1^a Serie Speciale, n.14 del 3 aprile 2024) sul ricorso proposto dal Comune di Enna contro la Presidenza della Regione Sicilia, l'assessorato dell'autonomie locali e della funzione pubblica, e il Commissario straordinario del libero consorzio comunale di Enna.

Oggetto delle questioni erano le previsioni contenute nell'art. 1, co. 1, lett. *a)*, *b)* e *c)*, della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (*Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta*), che modificavano rispettivamente gli artt. 6, co. 2, 14-bis, co. 7, e 51, co. 1, della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (*Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*), prevedendo che, nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta, la data di elezione del Presidente del libero consorzio comunale e del consiglio metropolitano fosse fissata dal Presidente della Regione entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024 e che fossero prorogate, sino al 31 dicembre 2024, le funzioni dei commissari straordinari.

In altre parole, la legge regionale censurata aveva ulteriormente differito le elezioni degli organi dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, prorogando contestualmente la gestione commissariale degli stessi enti.

I parametri invocati erano gli artt. 1, 3, 5 e 114 della Costituzione con i quali si riteneva contrastasse l'ennesimo rinvio delle elezioni degli organi rappresentativi degli enti di area vasta.

Invero, nell'art. 1, co. 1, della legge n. 6 del 2023 si trovava il riferimento a un intervento realizzato «nelle more dell'approvazione della legge regionale di riordino dei liberi Consorzi comunali e delle città metropolitane, finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei predetti enti di area vasta», e nel medesimo articolo, co. 1 lett. *a)* e *b)*, si precisava che il rinvio delle elezioni era disposto «nelle more dell'approvazione della legge di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti».

Una iniziativa da parte del legislatore siciliano in contrasto frontale con quanto affermato dalla Corte costituzionale pochi anni prima, nella sentenza n. 168 del 2018 sopra richiamata.

Peraltro, prima che intervenisse la pronuncia della Corte con la sentenza n. 172 del 2024, l'ARS approvava la legge 8 agosto 2024, n. 24 (*Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta*), composta di un unico articolo, formato da due commi²⁰, il secondo dei quali prevedeva l'abrogazione della legge regionale 5 luglio 2023, n. 6.

²⁰ Il primo comma modificava la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, prevedendo che al comma 1 dell'articolo 6, dopo le parole «In sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale» erano aggiunte le parole «da svolgersi in una domenica compresa tra l'1 dicembre e il 31 dicembre 2024»; al comma 2 dell'articolo 6 le parole da «In sede prima applicazione» fino a «nell'anno 2024» erano soppresse; al comma 7 dell'articolo 14-*bis* le parole da «In sede prima applicazione» fino a «nell'anno

Nella sent. n. 172 del 2024, la Corte effettivamente dà conto dell'intervenuta abrogazione della legge oggetto delle questioni di legittimità costituzionale e del fatto che, sulla scorta di tale circostanza, la Regione Siciliana aveva richiesto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza delle stesse.

La Corte, tuttavia, rigetta la richiesta, forte della propria giurisprudenza secondo la quale (*ex multis*, sentt. n. 227 del 2021, punto 6 del *Considerato in diritto*; n. 170 del 2019, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 7 del 2019, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 240 del 2018, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 245 del 2016, punto 2.1 del *Considerato in diritto*; nonché, *a contrario*, ordinanza n. 30 del 2024) «quando le norme censurate costituiscono il fondamento di provvedimenti amministrativi impugnati innanzi al giudice amministrativo, “lo *ius superveniens* non impone la restituzione degli atti al rimettente, poiché è ininfluenza nel giudizio *a quo*, ove si discute della legittimità di provvedimenti amministrativi da valutare in base al principio *tempus regit actum*” (sentenza n. 245 del 2016, punto 2.1. del *Considerato in diritto*), e dunque “con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della [loro] adozione” (sentenza n. 170 del 2019,

2024.» erano sostituite dalle parole «In sede di prima applicazione della presente legge l'elezione del Consiglio metropolitano è indetta dal Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, col decreto di cui al comma 1 dell'articolo 6, nella medesima data prevista per l'elezione del Presidente e del Consiglio dei liberi Consorzi comunali.»; al comma 1 dell'articolo 51 le parole «Nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani nonché dell'approvazione di una legge di riordino della materia, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024,» erano sostituite dalle parole «Al fine di garantire la funzionalità degli enti territoriali di area vasta di cui alla presente legge, sino all'insediamento degli organi eletti nelle elezioni da svolgersi in una domenica compresa tra l'1 dicembre e il 31 dicembre 2024 ai sensi del comma 1 dell'articolo 6, e comunque non oltre il 28 febbraio 2025».

punto 3 del *Considerato in diritto*)»²¹. Per poi concludere: «È dunque evidente che la legittimità del decreto impugnato dovrà essere valutata, nel giudizio *a quo*, sulla base della legge vigente al momento della sua adozione, e quindi della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, senza che rilevi la sua successiva abrogazione a opera dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2024»²².

La Corte dichiara illegittimo l'art. 1 della legge regionale n. 6 del 2023, che aveva ulteriormente differito le elezioni degli organi dei liberi Consorzi comunali (corrispondenti, in Sicilia, alle province) e dei Consigli metropolitani, contestualmente prorogando la gestione commissariale degli stessi enti. Gli argomenti posti a fondamento della declaratoria di illegittimità sono ampiamente ripresi dal precedente del 2023, anche se la Corte, a differenza di quest'ultima decisione, ritiene sufficiente la violazione degli artt. 5 e 114 Cost., dichiarando assorbite la censura fondata sull'art. 3 Cost., così come quella fondata sull'art. 1 Cost.

4. L'ennesimo rinvio delle elezioni e l'impugnazione del Governo in attesa di un nuovo atto della "commedia siciliana"

Come accennato, l'ultima decisione di incostituzionalità della norma di rinvio delle elezioni degli organi di area vasta, non è bastata a porre fine alla "commedia siciliana".

E, infatti, la legge regionale 18 novembre 2024, n. 27 (*Disposizioni in materia edilizia e urbanistica. Modifiche di norme*) è intervenuta, ancora una volta, con l'art. 21, a modificare la legge n. 15 del 2015 (*Disposizioni in*

²¹ Corte cost., sent. n. 172 del 2024, punto 4 del *Considerato in diritto*.

²² *Ibidem*.

materia di liberi Consorzi comunali e città Metropolitane), prevedendo un ulteriore rinvio delle elezioni.

È sufficiente leggere il resoconto della seduta dell'Assemblea regionale siciliana del 29 ottobre 2024 per rendersi conto dello stato di assoluta incertezza, per non dire di confusione, che ha accompagnato i lavori per l'approvazione di tale testo di legge. Tra chi richiamava i limiti posti dalla legge Delrio e chi continuava a invocare l'autonomia statutaria per fondare un'eventuale reintroduzione dell'elezione diretta degli organi rappresentativi degli enti intermedi (senza tenere in considerazione quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2015), o riponeva speranze in un intervento legislativo che – a livello statale, grazie all'omogeneità politica tra maggioranza regionale e governativa – potesse modificare la legge Delrio o, altrimenti, provvedere a consentire al legislatore siciliano di abrogare il sistema di elezione indiretta per gli enti di area vasta; speranze che, come si vedrà, sono andate presto deluse.

La legge regionale richiamata, innanzitutto, interviene sul co. 1 dell'art. 6 della legge n. 15 del 2015, sostituendo all'arco temporale compreso tra l'1 dicembre e il 31 dicembre 2024 quello compreso tra il 6 e il 27 aprile 2025.

In termini analoghi, interviene sul co. 1 dell'art. 51, sostituendo l'arco temporale compreso tra l'1 dicembre e il 31 dicembre 2024 (e comunque non oltre il 28 febbraio 2025), con l'arco temporale compreso tra il 6 e il 27 aprile 2025, individuando in questo caso come termine ultimo entro cui, comunque, svolgere le elezioni il 30 giugno 2025.

Infine, annulla le elezioni dei Presidenti e dei Consigli dei liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani nonché dei Consigli Metropolitani di Palermo, Catania e Messina, indette per il giorno 15 dicembre 2024 con il decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 551 dell'1 ottobre 2024.

In disparte ogni considerazione sul contenuto, affatto eterogeneo della legge regionale citata, appare sorprendente che il legislatore siciliano sia

intervenuto, ancora una volta, e ad appena un mese di distanza dalla sent. n. 172 del 2024 della Corte, con una disposizione che si pone in evidente contrasto con la giurisprudenza costituzionale.

Tanto più che, già nella sentenza n. 136 del 2023 sopra richiamata, la Corte aveva indirizzato un chiaro monito al legislatore siciliano: «A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale»²³.

E infatti, diversamente da quanto avvenuto in passato, il Governo, con delibera del Consiglio dei Ministri del 14 gennaio 2025, ha impugnato, con argomenti che sembrano porsi sulla linea tracciata dalla giurisprudenza costituzionale, l'art. 21 della legge appena richiamata, che dispone l'ennesimo rinvio delle elezioni degli enti intermedi.

Da ciò che si ricava dalla delibera governativa, i parametri invocati sono, ancora una volta costituiti dagli artt. 1, 3, 5, e 114 della Costituzione a cui si aggiungono gli artt. 14, co. 1, lett. o), e 15, co. 3, dello Statuto speciale della Regione Siciliana che, come visto in sede introduttiva, attribuiscono alla stessa potestà legislativa esclusiva nelle materie «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» e «circoscrizione, ordinamento, e controllo degli enti locali», nel rispetto dei limiti delle «leggi costituzionali dello Stato», e senza pregiudizio «delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituzione del popolo italiano».

Nella delibera governativa si osserva che, sebbene l'art. 6, co. 2, della citata legge regionale n. 15 del 2015 prevedesse inizialmente che le elezioni di secondo grado dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione, «in una domenica compresa tra l'1 ottobre ed

²³ Corte cost., sent. n. 136 del 2023, punto 3.8 del *Considerato in diritto*.

il 30 novembre 2015», a rinviare le consultazioni elettorali sono intervenuti ben 16 leggi regionali (in realtà, diciassette, n.d.r.) susseguitesì nel tempo. Si richiama, ancora una volta, la sent. n. 136 del 2023 – vera stella polare in materia – e il monito rivolto alla Regione Sicilia.

È poi richiamata la sentenza n. 172 del 2024 che, come evidenziato in precedenza, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale per contrasto con gli artt. 5 e 114 della Costituzione, e la legge regionale 8 agosto 2024, n. 24 che, come detto, ha abrogato la legge regionale n. 6 del 2023 e, all'art. 1, ha previsto un ulteriore rinvio delle elezioni dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, da svolgersi in una data compresa tra l'1 dicembre e il 31 dicembre 2024 e la conseguente proroga del termine ultimo entro cui avrebbe dovuto cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta, osservandosi come tale legge non fosse stata impugnata, in quanto le elezioni erano già state effettivamente indette, per il giorno 15 dicembre 2024, con decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 551 dell'1 ottobre 2024, «così raggiungendosi direttamente l'effetto sostanziale, costituzionalmente rilevante, che la lunga serie di leggi regionali di rinvio illegittimamente aveva fino ad allora impedito, ostacolando così la costituzione degli organi anzidetti e richiedendo continue proroghe dei regimi commissariali delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi».

Tuttavia, lo si è visto, con la legge regionale n. 27 del 2024 in esame, la Regione Siciliana, non solo ha rinviato ulteriormente le richiamate elezioni, ma ha anche annullato, con l'articolo 21, comma 2, le elezioni già indette per il 15 dicembre 2024.

Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, è invocata la contrarietà del reiterato rinvio delle elezioni e delle conseguenti proroghe dei commissariamenti con i principi di democraticità di cui all'art. 1, comma primo, della Costituzione, in quanto i referendum e le elezioni (ancorché indirette) rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare (sentenza costituzionale n. 1/2014).

La descritta prassi regionale, si osserva ancora nelle delibera governativa, si porrebbe in contrasto altresì con gli artt. 3, 5 e 114 Cost., in quanto l'autonomia e la rappresentatività degli enti commissariati sono svuotate da un commissariamento – di fatto – privo di un termine certo, che appare inoltre in contrasto con il principio di ragionevolezza, dato che stabilizza *sine die* una condizione di eccezionalità, riprendendosi sul punto un altro passaggio argomentativo della sentenza n. 136 del 2023.

La legge impugnata confliggerebbe poi con la legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), che – con disposizioni contenenti principi di grande riforma economica e sociale in grado di vincolare la competenza esclusiva in materia di enti locali, propria della Regione – ha disposto che «il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo» (art. 1, co. 19); «il consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali (art. 1, co. 25); «il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri della provincia» (art. 1, co. 58); «il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia» (art. 1, co. 69).

L'esito della impugnativa statale appare per lo più scontato, così come è un dato, certamente preoccupante, che da più di dieci anni in Sicilia, nonostante i molteplici interventi della Corte, si continui a non votare per la composizione degli organi rappresentativi degli enti di area vasta.

E la “saga” non sembra ancora finita, se si considera che, in data 6 novembre 2024, la Commissione Affari istituzionali dell'Assemblea regionale siciliana ha esaminato un nuovo DDL, il n. 815, contenente la «Disciplina degli organi di governo degli enti di area vasta e per l'elezione diretta dei loro componenti», su cui il giorno precedente aveva espresso parere favorevole la Commissione Bilancio, ma il cui esito appare ancora incerto.

Esso, tuttavia, a una prima lettura, sembra presentare profili di illegittimità costituzionale analoghi a quelli della legge 11 agosto 2017, n. 17 (*Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e*

del Consiglio metropolitano) dichiarata incostituzionale, come si è visto, dalla sent. n. 168 del 2018 della Corte.

Come si accennava poco sopra, restava, quale ultima possibile via di uscita da questa intricata vicenda, l'ipotesi dell'approvazione di una norma statale che modificasse la legge Delrio, o prevedesse una deroga *ad hoc*, tale da consentire alla Sicilia una reintroduzione del sistema dell'elezione diretta per gli enti di area vasta.

Effettivamente la Camera dei deputati, in data 18 febbraio 2025, ha approvato un disegno di legge (A.C.2184) di *Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* e la Lega, in data 25 gennaio 2025, aveva presentato in Commissione Bilancio e in Commissione Ambiente un emendamento che introduceva nel testo un articolo 7-bis (*Disposizioni urgenti per la gestione delle emergenze nella Regione siciliana mediante modifiche organizzative e di funzionamento degli enti di area vasta*) del seguente tenore: «Al fine di assicurare, mediante un efficace coordinamento tra i diversi livelli di governo, una migliore gestione delle emergenze presenti nella Regione siciliana, con particolare riguardo al fenomeno della scarsità idrica di cui all'art. 2, all'art. 1, co. 145 della legge n. 56 del 2014 è aggiunto infine il seguente periodo: «La Regione siciliana può, secondo quanto previsto dal proprio statuto di autonomia, con propria legge regionale, dettare disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento e sistema elettorale degli enti di area vasta, anche prevedendo l'elezione diretta degli organi di vertice dei suddetti enti, senza oneri per il bilancio dello Stato».

L'emendamento appariva, invero, assai disomogeneo rispetto al contenuto del decreto-legge, e soprattutto non era facile cogliere il nesso tra la prevista reintroduzione di un sistema di elezione diretta degli organi rappresentativi degli enti di area vasta e il fine di una migliore gestione delle emergenze

presenti nella Regione siciliana, con particolare riguardo al fenomeno della scarsità idrica.

Tuttavia, a distanza di pochi giorni dalla sua presentazione, per contrasti interni alla maggioranza di Governo, l'emendamento citato finiva lungo un binario morto, facendo così tramontare anche l'ipotesi di una norma statale derogatoria per la Regione Siciliana.

Errare humanum est, perseverare autem diabolicum.

5. Rilievi conclusivi: la tanto attesa convocazione delle elezioni e i rimedi ipotizzabili a fronte di futuri, ulteriori rinvii

Con decreto n. 512 del 13 febbraio 2025, il Presidente della Regione Siciliana ha finalmente indetto per il giorno di domenica 27 aprile 2025, le elezioni dei Presidenti e dei Consigli dei liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani, nonché dei Consigli Metropolitan di Palermo, Catania e Messina.

In attesa di vedere se effettivamente così sarà – non potendosi escludere, alla luce delle vicende delle quali si è dato conto, un eventuale, ulteriore rinvio – si pone una questione di carattere generale, che non riguarda, dunque, solo la specifica vicenda esaminata, ma che si proietta anche in una dimensione futura, ove si dovessero verificare situazioni analoghe. Nulla esclude che si possa assistere, in futuro, a ulteriori plurimi rinvii ai quali, come si è visto, nemmeno diverse pronunce della Corte costituzionale sono riuscite a porre un argine.

Da qui la domanda: quali rimedi sono ipotizzabili per impedire un rinvio *sine die* delle elezioni da parte della Regione?

Va subito detto che nessuna delle soluzioni prospettate appare di agevole percorribilità.

In primo luogo, il pensiero corre al potere sostitutivo straordinario che la riforma costituzionale del 2001, come è noto, ha introdotto e disciplinato all'art. 120, secondo comma della Costituzione (oltre che all'art. 117, quinto comma, limitatamente ai casi di inadempienza delle Regioni agli obblighi derivanti dagli accordi internazionali e dagli atti dell'Unione europea): «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

Sembra che il protrarsi del rinvio delle elezioni per gli enti di area vasta possa, in linea di principio, ricadere nella previsione relativa all'intervento sostitutivo previsto per la tutela dell'"unità giuridica", garantendosi così l'esercizio del diritto politico per eccellenza: il diritto di voto sull'intero territorio nazionale. Nella sent. n. 43 del 2004 la Corte costituzionale osserva come «il carattere straordinario e "aggiuntivo" degli interventi governativi previsti dall'articolo 120, secondo comma [...] allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica» e, ancora, «Quanto all'"unità giuridica" e all'"unità economica", quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento dell'unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione»²⁴.

²⁴ Corte cost., sent. n. 43 del 2004, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

Sembra più che plausibile che una sospensione a tempo indefinito delle elezioni locali in un'area del Paese possa ricadere, a buon diritto, nelle definizioni appena richiamate.

La soluzione del problema posto è però più complessa e un punto di riferimento fondamentale è rappresentato dalla sent. n. 236 del 2004 della Corte costituzionale – richiamata poi nella sent. n. 44 del 2014 – nella quale, per quello che rileva ai nostri fini, si legge: «La disposizione [art. 120 Cost., n.d.r.] è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza – si pensi alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che forma oggetto della competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della “clausola di favore”, nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti». Per poi concludere: «È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principi dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali. Al contrario deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno

nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate»²⁵.

Dunque, in linea di principio, la Corte ammette l'applicabilità del 120 Cost., secondo comma, Cost., e cioè del potere sostitutivo statale straordinario, anche alle Regioni speciali, ma limitatamente agli ambiti competenziali attribuiti alle stesse in virtù della c.d. "clausola di maggior favore" – dunque in base a un principio, efficacemente definito come di "unitarietà degli istituti"²⁶ – e per evitare appunto, osserva la Corte, una "disarticolazione" del

²⁵ Corte cost., sent. n. 236 del 2004, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

²⁶ Lo definisce così S. PAJNO, *Sussidiarietà e clausola di adeguamento automatico*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, Udine 2008, 165; ID., *Audizione sul disegno di legge costituzionale A.C. 2613-B presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera (29 ottobre 2015)*, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2015, 11 e 35.

In quest'ultimo contributo si legge: «In base a questo principio, desumibile dalla giurisprudenza costituzionale (ma mai formulato espressamente nella versione che segue), gli istituti giuridici regolanti i rapporti tra gli enti territoriali nel Titolo V e nei vecchi statuti speciali possono trovare applicazione alle Regioni ad autonomia particolare solo ove essi siano considerati nella loro unitarietà, comprensiva sia degli aspetti più favorevoli che di quelli meno favorevoli per l'autonomia regionale: sia delle facoltà che dei limiti che essi comportano. È viceversa precluso un approccio "disarticolante", che punti a costruire gli istituti giuridici ibridando i modelli statutari con quelli costituzionali. Ciò comporta, evidentemente, che la "valutazione di maggiore autonomia" destinata a determinare gli esiti dell'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 deve essere compiuta comparando gli istituti presi nella loro complessità, e non singoli aspetti degli stessi, al fine di mantenere quell'equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia di cui ciascuno di essi è portatore. Il "principio di unitarietà degli istituti" è stato applicato dalla Corte in svariate circostanze, a partire dai casi in cui doveva decidere della spettanza competenza legislativa e

sistema: alle competenze si accompagnano gli strumenti di garanzia di istanze unitarie.

Non così, invece, per gli ambiti competenziali già previsti dalla disciplina contenuta nello Statuto speciale e, per quanto ci riguarda, dall'art. 14 dello Statuto della Regione siciliana a norma del quale, come visto, «l'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva, tra le altre, anche sul *«regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative»*, cui si aggiunge la previsione del successivo art. 15, co. 3, ai sensi del quale spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali.

E che a tali ambiti competenziali debba essere ricondotta anche la disciplina elettorale degli enti locali è stato espressamente chiarito dalla sent. n. 48 del 2003 della Corte costituzionale: «Che, in ogni caso, anche l'elezione degli organi di Comuni e Province rientri nell'ambito della competenza in tema di ordinamento degli enti locali è confermato non solo dalla legislazione regionale, in particolare della Regione Siciliana che da più tempo esercita tale competenza, e dalle norme di attuazione di altri statuti (cfr. l'art. 7 del d. lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, recante “Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, che espressamente stabilisce che “la regione

dei limiti gravanti sulla legge regionale (cfr., ad es., le sentt. nn. 274 del 2003, 51 del 2006 e 207 del 2012), sino a quelli concernenti i poteri sostitutivi straordinari (cfr., in part., la sent. n. 236 del 2004, nel cui punto 4.1 del Considerato in diritto si afferma che il sistema del Titolo V «non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della “clausola di favore”, nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti»; nel medesimo senso cfr., inoltre, la sent. n. 383 del 2005, spec. il punto 7 del Considerato in diritto»).

disciplina il procedimento di elezione negli enti locali, esercitandone tutte le funzioni, compresa la fissazione e l'indizione dei comizi elettorali”), ma anche dalla giurisprudenza di questa Corte: già la sentenza n. 105 del 1957 ha espressamente riconosciuto che la disciplina elettorale rientra nelle locuzioni “regime degli enti locali” e “ordinamento degli enti locali” che identificano la competenza in materia della Regione Siciliana; e, più di recente, la sentenza n. 84 del 1997 ha assunto come presupposto l'appartenenza della disciplina delle elezioni comunali e provinciali alla competenza regionale della Sicilia in materia di ordinamento degli enti locali»²⁷.

Accantonata, dunque, la strada di un possibile ricorso al potere sostitutivo statale, è necessario vagliare un'ipotesi alternativa: quella di un rimedio di tipo giudiziale.

La soluzione che, innanzitutto, potrebbe prospettarsi – almeno in linea teorica – è quella dell'azione di accertamento dinanzi al giudice ordinario, secondo lo schema che è stato avallato dalla Corte costituzionale nelle sentt. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, relative alla disciplina elettorale e, segnatamente, a tutela dell'elettorato attivo, nonché nella sent. n. 48 del 2021, per la violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni.

Come è noto nella sentenza capofila, la n. 1 del 2014, la Corte era stata investita di una questione di legittimità costituzionale – avente ad oggetto l'allora vigente legge elettorale, la n. 270 del 2005 (c.d. “legge Calderoli”) – promossa dalla Corte di cassazione, chiamata a pronunciarsi sul ricorso nei confronti della sentenza della Corte d'appello di Milano che, confermando la sentenza di primo grado, aveva rigettato la domanda con la quale un cittadino elettore aveva chiesto che fosse accertato che il suo diritto di voto non aveva potuto e non poteva essere esercitato in coerenza con i principi costituzionali.

²⁷ Corte cost., sent. n. 48 del 2003, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

Non interessa qui, ovviamente, il contenuto della decisione del merito delle questioni, quanto il profilo della ammissibilità delle stesse, laddove la Corte affronta alcuni elementi relativi all'azione di accertamento innanzi al giudice civile, a tutela del diritto di voto.

La Corte, infatti, rileva che «nella fattispecie qui in esame, la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme, ed è proposta allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da “una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica”, in ipotesi frutto delle norme censurate»²⁸.

Analogamente, nella sent. n. 35 del 2017 si legge: «Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere un giudizio promosso con ricorso ai sensi dell'art. 702-*bis* del codice di procedura civile da alcuni cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali del Comune di Messina, i quali hanno convenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno, affinché sia riconosciuto e dichiarato “il loro diritto soggettivo di elettorato, per partecipare personalmente, liberamente e direttamente, in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza, alla vita politica della Nazione, nel legittimo esercizio della loro quota di sovranità popolare, così come previsto e garantito dagli artt. 1, 2, 3, 24, 48, 49, 51, 56, 71, 92, 111, 113, 117, 138 Cost. e dagli artt. 13 CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), 3 Protocollo CEDU, entrambi ratificati in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848”; affinché sia riconosciuto e dichiarato che l'applicazione della legge n. 52 del 2015 [c.d. “*Italicum*”, n.d.r.] “risulta gravemente lesiva

²⁸ Corte cost., sent. n.1 del 2014, punto 2 del *Considerato in diritto*.

dei loro diritti come sopra indicati, ponendosi in contrasto con le superiori disposizioni costituzionali”»²⁹.

La Corte costituzionale, aderendo alla ricostruzione dei rimettenti, osserva come l’incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante e, ancora, che «l’interesse ad agire in un’azione di mero accertamento non implica necessariamente l’attualità della lesione di un diritto, risultando sufficiente che l’attore se ne qualifichi come titolare e lamenti uno stato di incertezza oggettiva sulla sua portata»³⁰. Pertanto, «è la giurisprudenza di legittimità a chiarire, in generale, che è la natura dell’azione di accertamento a non richiedere necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ai fini della sussistenza dell’interesse ad agire, ben potendo tale azione essere esperita anche al fine di scongiurare una futura lesione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 10 novembre 2016, n. 22946; Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 23 giugno 2015, n. 12893; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 31 luglio 2015, n. 16262)»³¹.

Anche questa strada, tuttavia, non appare di agevole percorribilità, proprio in ragione della natura di mero “accertamento” dell’azione in parola.

Uno o più elettori potrebbero, cioè, vedere riconosciuto, in virtù degli artt. 1, 48, 56 e 58 della Costituzione, il proprio diritto a esercitare il diritto di voto, e dunque a ottenere la convocazione delle elezioni, da cui potrebbe farsi derivare un corrispettivo obbligo degli organi preposti a procedere in tal senso. Resterebbe però da capire come rendere effettivo tale obbligo, e dunque come porre in esecuzione una sentenza di accertamento e non di condanna.

²⁹ Corte cost., sent. n. 35 del 2017, punto 1.1 del *Ritenuto in fatto*.

³⁰ Corte cost., sent. n. 35 del 2017, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

³¹ Corte cost., sent. n. 35 del 2017, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

Di talché, anche questa soluzione, per le ragioni indicate, non appare agevolmente praticabile.

Residua, come ultima ipotesi, quella di un ricorso innanzi al giudice amministrativo. Un ricorso che avrebbe a oggetto il silenzio della Pubblica Amministrazione: nel caso di specie del Presidente della Regione che omette di provvedere all'indizione delle elezioni.

È necessario muovere dal dato normativo: innanzitutto dall'art. 2, co. 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241 che, per la tutela in materia di silenzio dell'amministrazione, rinvia al "Codice del processo amministrativo", di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Rilevano, in particolare i primi tre commi dell'art. 31, rubricato *Azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità*, a norma dei quali, decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere; tale azione può essere proposta fino a quando perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento; e il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata, o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità, e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.

A questi si aggiungono i primi quattro commi dell'art. 117 del medesimo Codice, rubricato *Ricorsi avverso il silenzio*, secondo i quali il ricorso avverso il silenzio è proposto, anche senza previa diffida, con atto notificato all'amministrazione e ad almeno un controinteressato nel termine di cui all'art. 31, co. 2; esso è deciso con sentenza in forma semplificata e – in caso di totale o parziale accoglimento – il giudice ordina all'amministrazione di provvedere entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni. Si prevede altresì che il giudice possa nominare un commissario *ad acta* con la sentenza con cui definisce il giudizio o, successivamente, su istanza della parte interessata; ed

infine che il giudice conosca di tutte le questioni relative all'esatta adozione del provvedimento richiesto, tra le quali anche quelle inerenti agli atti del commissario.

Mediante il ricorso agli strumenti appena richiamati, uno o più elettori potrebbero richiedere l'indizione delle elezioni quale atto dovuto dalla Amministrazione regionale, mediante un atto di diffida in cui venga individuato un termine entro il quale provvedere, non essendo in questo caso già attivato un procedimento con relativo termine per la conclusione dello stesso. Decorso inutilmente il termine indicato nella diffida, e formatosi così il silenzio dell'amministrazione, sarebbe possibile impugnare lo stesso per ottenere un provvedimento del giudice amministrativo che ordini all'amministrazione di provvedere, nonché l'eventuale nomina di un commissario *ad acta* che possa provvedere in luogo dell'amministrazione inadempiente.

In un caso analogo, ancorché parzialmente diverso, il Consiglio di Stato, V sez., nella sent. n. 4448 del 2017, ha rilevato significativamente, con riguardo alla legittimazione ad agire, come i ricorrenti «in quanto titolari della carica di sindaco o consigliere comunale e aspiranti alle elezioni provinciali, sono portatori di un interesse sostanziale e qualificato alla legittimità del procedimento elettorale e alla fissazione della data di svolgimento delle elezioni, non essendo per essi indifferente l'una data piuttosto che l'altra»³².

L'ultima soluzione indicata sembrerebbe, in effetti, quella più proficua, e che porrebbe minori problemi in merito alla sua percorribilità, pur nella consapevolezza che i rimedi di tipo giudiziale dovrebbero costituire solo una *extrema ratio*, spettando, invece, alla "politica", in prima battuta, far sì che il diritto di voto possa essere esercitato in modo pieno e omogeneo in tutto il territorio nazionale.

³² Cons. St., sez. V, sent. n. 4448 del 2017. In termini cfr. anche TAR per la Basilicata, sez. I, sent. n. 523 del 2019, punto 4.1.1.

Indicazione che la classe politica siciliana, per molti anni, si è però dimostrata assai poco incline a seguire. E non vi sono, a oggi, solidi indizi che lascino presagire che non possa continuare a farlo anche in futuro.