



Sentenza n. 240 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Stefano Petitti
decisione dell'11 novembre 2021, deposito del 7 dicembre 2021
comunicato stampa del [7 dicembre 2021](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ordinanza n. [30 del 2021](#)

parole chiave:

CITTÀ METROPOLITANE – SINDACO METROPOLITANO – ELEZIONI – DIRITTO DI VOTO – DISCREZIONALITÀ LEGISLATIVA

disposizioni impugnate:

- artt. 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Sicilia [4 agosto 2015, n. 15](#), come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Sicilia [29 novembre 2018, n. 23](#);
- art. 1, comma 19, della [legge 7 aprile 2014, n. 56](#)

disposizioni parametro:

- artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97 e 114 della [Costituzione](#)

dispositivo:

inammissibilità

La Corte d'appello di Catania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Sicilia n. 15 del 2015, come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Sicilia [29 novembre 2018, n. 23](#), e dell'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014. Tali disposizioni disciplinano – rispettivamente a livello regionale e nazionale – il **meccanismo di individuazione degli organi rappresentativi della Città metropolitana, stabilendo un'identificazione *ratione officii* tra il sindaco del Comune capoluogo e il sindaco della Città metropolitana.**

Il giudice *a quo* è chiamato ad accertare il diritto di un cittadino, elettore di un Comune ricompreso nel territorio della Città metropolitana di Catania, a poter contribuire alla scelta elettorale del sindaco della Città metropolitana. Secondo il rimettente, il meccanismo di identificazione automatica tra il sindaco del Comune capoluogo e quello della Città metropolitana, disciplinato dalle disposizioni impugnate, contrasterebbe con il principio democratico, che informa anche le autonomie locali, trattando in maniera irragionevolmente differenziata, da una parte, i cittadini del Comune capoluogo della Città metropolitana, che con il proprio voto contribuiscono all'individuazione del sindaco di tale ente intermedio, e, dall'altra, quelli dei Comuni diversi dal capoluogo, a cui ciò risulterebbe precluso. La disparità di trattamento, poi, si determinerebbe anche rispetto ai cittadini dei Comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale, che comunque partecipano – anche se indirettamente

tramite i propri sindaci e consiglieri municipali eletti – all’elezione del presidente della Provincia. Tutto ciò determinerebbe una lesione complessiva degli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97 e 114 Cost.

L’Avvocatura generale dello Stato – in rappresentanza e difesa congiunta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Regione Sicilia – ha eccepito l’inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, in quanto non sussisterebbe il requisito dell’incidentalità. Tale eccezione ha dato occasione alla Corte costituzionale di ripercorrere la propria giurisprudenza sulle **questioni proposte nell’ambito di azioni di accertamento aventi ad oggetto le condizioni di esercizio del diritto di voto**.

La Corte evidenzia come vi siano quattro presupposti in grado di giustificare l’ammissibilità di simili questioni (individuati, anzitutto, a partire dalla sentenza n. 1 del 2014): 1. l’ordinanza di rimessione deve motivare sufficientemente e in maniera non implausibile sulla sussistenza dell’interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale; 2. le questioni devono avere ad oggetto il diritto di voto, la cui necessaria protezione impone di ammettere quelle questioni che si caratterizzano per una situazione di incertezza sulla sua effettiva portata; 3. si deve evitare che siano sottratte al sindacato di costituzionalità leggi che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo; 4. vi devono essere indici rivelatori di un effettivo rapporto di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e quello dinnanzi alla Corte, con particolare riguardo alla non sovrapponibilità tra gli oggetti dei due giudizi (per cui, dopo l’accoglimento della questione, al rimettente deve residuare un margine di discrezionalità per l’adozione della propria decisione su un *petitum* differente da quello sulla risoluzione del dubbio di costituzionalità).

Sulla base di tali premesse, la Corte costituzionale respinge l’eccezione di inammissibilità avanzata dall’Avvocatura generale dello Stato, ritenendo sussistenti tutte le illustrate condizioni. Anche nel caso di specie, infatti, viene in rilievo l’esercizio di voto. Non rileva – osserva la Corte – il fatto che ad essere censurata non sia una procedura strettamente elettorale, ma il meccanismo per cui “di diritto” il sindaco del Capoluogo è anche sindaco della Città metropolitana. Questo proprio perché **si lamenta la mancata previsione della natura elettiva di una carica i cui poteri investono l’intera collettività residente nel territorio** e non solo quella insediata nel Comune capoluogo, che elegge il suo sindaco. Anche il fatto che, a differenza delle altre ipotesi in cui è venuto in rilievo il diritto di voto, non si tratti di una specifica vicenda elettorale passata o futura non rappresenta un impedimento all’ammissibilità: anzi, riferendosi ad una fattispecie di carattere permanente, **le disposizioni censurate priverebbero continuativamente i cittadini del potere di proporre alla carica una figura legittimata dal voto popolare**. Così inquadrata la questione, la Corte osserva come il giudice *a quo* abbia offerto una motivazione ampia e articolata sulla sussistenza dell’interesse ad agire del ricorrente e sulla mancanza, per il ricorrente, di diverse *chances* per ottenere tutela al di fuori dell’azione di accertamento intentata, rendendo così evidente il rischio, in caso di inammissibilità delle questioni, di negare al ricorrente un sindacato su atti immediatamente lesivi del diritto a partecipare alle elezioni. Infine, i due giudizi risultano senz’altro distinti, poiché nel giudizio principale il *petitum* consiste nella richiesta di accertare la menomazione dei diritti di voto subita dal ricorrente, in quello costituzionale si chiede di dichiarare il diritto di voto pregiudicato dalla disciplina legislativa vigente.

La Corte, tuttavia, evidenzia come **le questioni vadano comunque dichiarate inammissibili**, per un differente ordine di ragioni. Preliminarmente, viene ricostruito il quadro normativo di riferimento, evidenziando che con la legge n. 56 del 2014 sono state individuate le Città metropolitane e le Province quali enti territoriali di livello intermedio – definito “di area vasta” – tra Comuni e Regioni. Sul punto, la disciplina regionale delineata dalle disposizioni impugnate non si discosta da quella nazionale (quantomeno per gli aspetti che vengono in rilievo nel caso di specie); per quanto riguarda la designazione del sindaco metropolitano, infatti, la legge della Regione Sicilia n. 15 del 2015 prevede una disciplina analoga a quella prevista della legge n. 56 del 2014: il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo e, qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione della titolarità dell’incarico di sindaco del proprio comune, il vicesindaco rimane in carica fino all’insediamento del nuovo sindaco metropolitano.

Rispetto alle questioni sollevate, il giudice costituzionale osserva come il rimettente fondi la propria ricostruzione su un **presupposto interpretativo non condivisibile**, cioè quello secondo cui i cittadini del Comune capoluogo, nel momento in cui eleggono il loro sindaco, *eleggano anche* il sindaco della Città metropolitana, possibilità che sarebbe preclusa ai residenti di un diverso Comune. In realtà, la designazione del sindaco metropolitano è un effetto disposto direttamente e automaticamente dalla legge: **«anche i cittadini residenti nel Comune capoluogo, infatti, non esprimono altra volontà che quella preordinata all'elezione degli organi del Comune**, con la conseguenza che solo in ragione dell'esteriore consequenzialità tra i due atti si può impropriamente ritenere che il sindaco metropolitano sia eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella Città metropolitana» (par.7.1 del *Cons. dir.*).

Tale presupposto interpretativo errato inficia in maniera determinante l'ammissibilità delle questioni, perché con esse **si chiede impropriamente alla Corte di estendere ai cittadini residenti in Comuni non capoluogo una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano, a differenza del modello di individuazione *ope legis* stabilito dal legislatore nel 2014**. Si richiede, dunque, l'introduzione *ex novo* di una normativa elettorale che coinvolga tutti i cittadini residenti nel territorio della Città metropolitana, che rappresenta un intervento manipolativo precluso al Giudice delle leggi e rimesso esclusivamente alla discrezionalità del legislatore.

La stessa sorte spetta all'ulteriore questione sollevata dalla Corte d'appello di Catania, che ha dedotto l'illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni statali e regionali per la disparità di trattamento rispetto ai cittadini residenti nel territorio di un altro ente di area vasta, quello della Provincia, che indirettamente partecipano all'elezione del presidente della Provincia. Anche in tal caso, infatti, il rimettente mira ad ottenere un intervento manipolativo della Corte, consistente nell'estensione alle Città metropolitane e al suo vertice esecutivo del meccanismo di elezione che la legge n. 56 del 2014 prevede per le Province.

Nonostante la conclusione nel senso dell'inammissibilità, la Corte osserva come **«il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale»**, riguardo sia al contenuto essenziale del diritto di voto, sia all'assenza di strumenti idonei a garantire meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali (par. 8 del *Cons. dir.*). Se inizialmente, in fase di prima attuazione, tale disciplina poteva considerarsi non irragionevole (come affermato dalla stessa Corte costituzionale nella precedente sentenza n. 50 del 2015), per consentire l'immediata operatività di tali enti, **«essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione»** (par. 8 del *Cons. dir.*).

Tuttavia, il Giudice delle leggi chiarisce come **il compito di predisporre le soluzioni normative per porre rimedio al *vulnus* evidenziato rientri evidentemente nella discrezionalità del legislatore**, in ragione della pluralità di soluzioni astrattamente disponibili per assicurare l'eguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo della Città metropolitana e la necessaria responsabilità politica dei suoi organi.

Andrea Giubilei