

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **172/2024**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI

Presidente **BARBERA** - Redattore **VIGANÒ**

Udienza Pubblica del **15/10/2024** Decisione del **15/10/2024**

Deposito del **31/10/2024** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione Siciliana 05/07/2023, n. 6.

Massime:

Atti decisi: **ord. 51/2024**

SENTENZA N.172

ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, nel procedimento vertente tra il Comune di Enna e la Regione Siciliana e altri, con ordinanza del 14 febbraio 2024, iscritta al n. 51 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana e del Comune di Enna, nonché l'atto di intervento di F.M. D.;

udito nell'udienza pubblica del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Agatino Cariola per F.M. D., Viviana Sebastiana Fonte per il Comune di Enna e Nicola Dumas per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 14 febbraio 2024, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), in riferimento agli artt. 1, 3, 5 e 114 della Costituzione.

1.1.– Il giudizio *a quo* concerne l'impugnativa, promossa dal Comune di Enna – inizialmente con ricorso notificato il 28 ottobre 2022, poi con motivi aggiunti presentati il 1° febbraio, il 4 maggio e il 31 ottobre 2023 – di quattro decreti del Presidente della Regione Siciliana (31 agosto 2022, n. 573; 29 dicembre 2022, n. 610; 30 marzo 2023, n. 530; 15 settembre 2023, n. 566).

Dall'ordinanza di rimessione risulta in particolare:

– che i primi tre decreti – aventi a oggetto rispettivamente la nomina di G. D.F. a Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, nelle more dell'insediamento degli organi dell'ente e comunque non oltre il 31 dicembre 2022; la proroga del termine della gestione commissariale fino al 31 marzo 2023; e l'ulteriore proroga della gestione stessa fino al 31 agosto 2023 – sono stati adottati sul fondamento dell'art. 13, comma 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), che ha postposto le elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani dal 2022 al 2023: proroga che è stata dichiarata frattanto costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli artt. 3, 5 e 114 Cost., dalla sentenza n. 136 del 2023 di questa Corte;

– che il quarto decreto, avente a oggetto la nomina di C. M. a Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna sino all'insediamento degli organi elettivi dell'ente e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, è stato invece adottato in applicazione della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023;

– che l'art. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, e *c)*, di tale legge regionale, modificando rispettivamente gli artt. 6, comma 2, 14-*bis*, comma 7, e 51, comma 1, della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), prevede che, «[n]elle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei predetti enti», la data dell'elezione degli organi degli enti di area vasta sia 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 il termine della gestione commissariale di tali enti sia prorogato al 31 dicembre 2024;

– che le censure articolate dal Comune di Enna nel giudizio *a quo*, così come integrate dai motivi aggiunti, si appuntano, tra l'altro, sull'illegittimità “derivata” del quarto decreto, discendente dal contrasto

con gli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost., dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, che ne costituisce il fondamento.

1.2.– Il giudice *a quo* premette di ritenere infondate le eccezioni preliminari svolte dai resistenti Regione Siciliana, Assessorato regionale delle autonomie locali e della Funzione pubblica e Dipartimento regionale delle autonomie locali.

Sussisterebbero anzitutto l'interesse ad agire e la legittimazione del Comune di Enna a impugnare i decreti contestati, in quanto «ente coinvolto espressamente dalla legge nella costituzione degli organi degli enti di area vasta in Sicilia», atteso che, in base all'art. 6, commi 5 e 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, il Presidente del libero consorzio comunale è eletto, dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni appartenenti al libero consorzio comunale, tra «i sindaci dei comuni appartenenti allo stesso libero Consorzio comunale il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni».

L'impugnazione sarebbe inoltre ammissibile, avendo essa a oggetto non l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, ma il decreto presidenziale di nomina del commissario, attinto da una «specifica censura propria di illegittimità (costituzionale) derivata» e «impugnabile con gli strumenti tipici del processo amministrativo», in forza dell'art. 113 Cost.

1.3.– Sarebbero invece rilevanti e non manifestamente infondati i dubbi di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 prospettati dal Comune di Enna.

1.3.1.– Quanto alla rilevanza, poiché la legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 consente il differimento dell'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali a una data da fissarsi da parte del 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 proroga le gestioni commissariali fino al 31 dicembre 2024, il primo motivo di ricorso articolato dal Comune di Enna dovrebbe essere rigettato, stante la «formale legittimità» del decreto impugnato.

1.3.2.– In relazione alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rammenta che la citata sentenza n. 136 del 2023 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che disponeva il rinvio di un anno – dal 2022 al 2023 – delle elezioni, già più volte posposte, dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani, e prorogava contestualmente il mandato dei commissari straordinari nominati dalla Regione per svolgere le funzioni dei primi, ritenendo che il rinvio in questione – privo di qualsiasi giustificazione – sommandosi ai precedenti, irragionevolmente impedisse lo svolgimento delle elezioni, in violazione dell'autonomia attribuita agli enti di area vasta dagli artt. 5 e 114 Cost.

La medesima conclusione si imporrebbe in riferimento all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, che rinvia di un anno ancora le elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia.

Il differimento delle elezioni non potrebbe ritenersi immune da censure sul piano costituzionale sol perché disposto «nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti» (art. 1, comma 1, lettere *a* e *b*, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023).

Da un lato, tale ragione giustificatrice potrebbe al più rilevare in riferimento al canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., ma non varrebbe a scongiurare la lesione degli artt. 5 e 114 Cost., stante il perdurante ostacolo posto dal legislatore regionale alla costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio al monito contenuto nella indicata sentenza n. 136 del 2023, che lo aveva invitato ad assicurare «il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani».

Dall'altro lato, non giustificerebbe l'ennesimo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta l'avvenuta presentazione, sia a livello statale (con i testi A.S. n. 57, n. 203, n. 367, n. 417 del 2023), sia a livello regionale (con il d.d.l. n. 319-97 del 2023), di progetti di legge volti a reintrodurre l'elezione a suffragio universale diretto degli organi di province e città metropolitane e a superare la disciplina dell'elezione di secondo grado prevista dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Si tratterebbe, infatti, di «dati evanescenti e comunque non definitivi [...] in quanto dipendenti da solo eventuali determinazioni politiche di organi parlamentari nazionali e regionali, del tutto liberi sull'*an, quid, quomodo* e *quando* delle proprie attività».

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, parte resistente nel giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, infondate.

2.1.– L'ordinanza di remissione esibirebbe anzitutto una motivazione generica in ordine alla rilevanza delle questioni, che non si porrebbero in rapporto di strumentalità con la definizione del giudizio *a quo*.

2.2.– Nel merito, a differenza di quello attuato con l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 e censurato da questa Corte con la sentenza n. 136 del 2023, l'ulteriore rinvio di un anno delle elezioni degli organi degli enti di area vasta, disposto dall'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, sarebbe giustificato – come risulta dallo stesso «tenore letterale e motivazionale» della disposizione – dal «processo di evoluzione legislativa di rilievo nazionale per il superamento già in corso della c.d. legge Delrio». La mancata impugnazione della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dimostrerebbe anzi che la normativa regionale risulta «strumentale all'attuazione dei nuovi indirizzi in materia di elezione diretta degli organi degli enti di area vasta».

2.3.– La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 sortirebbe poi il paradossale effetto di «eliminare dall'ordinamento giuridico proprio la normativa transitoria finalizzata a disciplinare proceduralmente, in prima applicazione, l'elezione di secondo livello degli enti di area vasta prevista dalla legge regionale 4 agosto 2015, n.15 [...] da tenersi nell'anno 2024», con ciò ponendosi in contrasto con il monito contenuto nella sentenza n. 136 del 2023.

2.4.– I provvedimenti amministrativi di commissariamento impugnati nel giudizio *a quo* si fonderebbero poi sugli artt. 97 e 98 Cost., che enunciano i canoni del buon andamento dell'azione amministrativa e della continuità dei poteri pubblici e della funzione amministrativa, nonché sull'art. 120, secondo comma, Cost., che prevede l'esercizio di poteri sostitutivi a tutela dell'unità giuridica o economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e sull'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana, approvato con legge della Regione Siciliana 15 marzo 1963, n. 16 e successive modificazioni, che disciplina la nomina del Commissario straordinario in sostituzione degli organi del libero consorzio comunale. Pertanto, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 non potrebbe comunque «automaticamente implicare la declaratoria di nullità» del provvedimento amministrativo di nomina del commissario straordinario, essendo questo implicitamente fondato su norme di rango costituzionale e giustificato dalla necessità di garantire la funzionalità dell'ente commissariato.

3.– Si è altresì costituito in giudizio il Comune di Enna, ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

Ripercorsa la sequenza – culminata con l'adozione della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 – dei rinvii delle elezioni degli organi degli enti di area vasta disposti dal 2015 fino al 2024, il Comune lamenta che gli «interventi puntuali e continui» del legislatore regionale abbiano «di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia». Ciò comporterebbe «la violazione dei principi di democraticità di cui all'articolo 1, primo comma, della Costituzione in quanto i referendum e le elezioni (ancorché indirette) rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare»; la «[v]iolazione dell'art. 3 della Costituzione e dunque [il] contrasto con il principio e canone di ragionevolezza poiché la situazione di eccezionalità che

potrebbe giustificare, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della disciplina di riforma, la proroga originariamente disposta nel 2016, non [può] essere una valida ragione giustificativa delle successive numerose proroghe che si sono susseguite in un arco temporale di nove anni»; la «[v]iolazione degli artt. 5 e 114 della Costituzione in quanto l'autonomia e la rappresentatività degli enti *de quibus* sono svuotate da un commissariamento *sine die*».

Richiamata diffusamente la sentenza n. 136 del 2023 di questa Corte, la parte osserva che con la legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 sarebbero stati «palesamente riprodotti i medesimi vizi di incostituzionalità in cui è già incorso il legislatore regionale nelle precedenti formazioni della medesima disciplina della materia in questione».

Quanto alla circostanza che tale legge regionale sia stata emanata «[n]elle 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» (art. 1, comma 1, primo periodo), il Comune di Enna osserva che il d.d.l. n. 319-97 del 2023, volto a reintrodurre l'elezione diretta degli organi degli enti di area vasta, è stato «bocciato dall'Assemblea regionale siciliana in ultimo nella seduta del 7 febbraio 2024», sul rilievo che una tale disciplina sarebbe contraria alla legge n. 56 del 2014, la quale contiene norme di riforma economico-sociale vincolanti per la Regione Siciliana.

Benché a livello statale siano state presentate proposte di legge volte alla reintroduzione dell'elezione diretta degli organi degli enti di area vasta, «l'attesa di provvedimenti legislativi – in ambito statale come regionale – futuri ed incerti» non potrebbe giustificare «il rinvio *sine die* delle elezioni per la formazione degli organi di governo dell'ente intermedio», in violazione degli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost. e della sentenza n. 136 del 2023 di questa Corte.

4.– È intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio avanti a questa Corte F.M. D.

L'interveniente osserva che la propria legittimazione all'intervento deriverebbe:

a) dalla propria qualità di cittadino elettore iscritto nelle liste del Comune di Aci Castello e quindi «interessato alla conformazione delle strutture istituzionali in cui si esprime il circuito della rappresentanza e della responsabilità politica in tutti i livelli di governo, a partire da quello locale» (è citata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2014);

b) dall'aver egli instaurato, con ricorso di accertamento del proprio diritto di partecipare alla costituzione dell'organo di vertice della Città metropolitana di Catania, il giudizio nel corso del quale sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015 e della legge n. 56 del 2014 vagliate da questa Corte con la sentenza n. 240 del 2021;

c) dall'aver egli spiegato, in data 22 marzo 2024, atto di intervento nell'odierno giudizio *a quo*.

L'intervento dovrebbe poi considerarsi ammissibile alla luce della giurisprudenza sia costituzionale (è citata la sentenza n. 294 del 2011, che nel *Ritenuto in fatto* dà conto dell'intervento, innanzi a questa Corte, della parte di un giudizio diverso dal giudizio *a quo*), sia della Corte europea dei diritti dell'uomo (è richiamata la sentenza 23 giugno 1993, Ruiz-Mateos contro Spagna).

5.– In prossimità della pubblica udienza, la Regione Siciliana ha depositato memoria illustrativa, nella quale rileva che l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, censurato dal rimettente, è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 agosto 2024, n. 24 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta). Tale nuova disposizione, «in aderenza alle contestazioni sollevate», avrebbe «perimetrato, contenendolo entro un range ancora più chiaro e strettamente contingentato, il nuovo termine di rinvio delle elezioni».

La Regione chiede, pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza delle questioni sollevate.

6.– Ha altresì depositato memoria illustrativa il Comune di Enna, il quale, pur dando atto dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 24 del 2024, ritiene che essa non abbia ottemperato al monito contenuto nella sentenza n. 136 del 2023, né posto rimedio ai *vulnera* denunciati dal rimettente nel presente giudizio. Il *novum* normativo avrebbe anzi confermato il già censurato rinvio delle elezioni al 2024, manifestando così la «volontà del legislatore siciliano di continuare nei commissariamenti dei LCC e non procedere alle elezioni indirette».

7.– Ha depositato memoria illustrativa anche F.M. D., ribadendo la propria legittimazione a intervenire nel giudizio costituzionale per le ragioni già svolte nell'atto di intervento e aggiungendo che «l'azione popolare riconosciuta a tutti i cittadini-elettori in materia elettorale è un vero e proprio principio generale del nostro ordinamento, espressione a sua volta di valori assolutamente caratterizzanti l'assetto costituzionale, come quello di sovranità popolare e di partecipazione all'«organizzazione politica» del Paese».

8.– Sempre in prossimità dell'udienza pubblica, sia la Regione Siciliana, sia F.M. D. hanno prodotto in giudizio il decreto del Presidente della Regione Siciliana 1° ottobre 2024, n. 551, che indice per il giorno 15 dicembre 2024 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.

9.– All'udienza del 15 ottobre 2024, F.M. D. ha reiterato le deduzioni in ordine all'ammissibilità del proprio intervento, aggiungendo di trovarsi in situazione analoga a quella del contumace che decida di costituirsi tardivamente in giudizio, o di chi intervenga nel giudizio di merito nel quale è stato promosso regolamento di giurisdizione.

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il TAR Sicilia, sezione prima, ha censurato l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, denunciandone il contrasto con gli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost.

La disposizione censurata, modificando gli artt. 6, comma 2, 14-*bis*, comma 7, e 51, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, differisce le elezioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani a una data fissata con decreto del Presidente della Regione Siciliana da adottarsi «entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024», e contestualmente proroga al 31 dicembre 2024 il termine della gestione commissariale delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali.

Tale differimento (che segue altri sedici precedenti rinvii delle elezioni degli enti di area vasta siciliana) irragionevolmente e ingiustificatamente impedirebbe la costituzione degli organi degli enti di area vasta in Sicilia, in violazione dell'autonomia costituzionalmente attribuita agli enti in questione.

2.– Preliminarmente, va ribadita l'inammissibilità dell'intervento, nel presente giudizio, di F.M. D., per le ragioni esposte nell'ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 15 ottobre 2024 e allegata alla presente sentenza.

3.– Va poi respinta l'eccezione, sollevata dalla Regione Siciliana, di inammissibilità delle questioni per genericità della motivazione sulla rilevanza e difetto di strumentalità rispetto alla definizione del giudizio *a quo*.

Il giudice *a quo* ha infatti precisato:

– di ritenere sussistenti l’interesse ad agire e la legittimazione del Comune di Enna a impugnare il decreto di nomina del Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, atteso che, ai sensi dell’art. 6, commi 5 e 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, il sindaco e i consiglieri comunali sono titolari del diritto di elettorato attivo e passivo in ordine all’elezione del Presidente del libero consorzio comunale;

– di giudicare ammissibile l’impugnazione del Comune di Enna, avendo essa a oggetto un atto amministrativo di cui il ricorrente assume, tra l’altro, l’illegittimità “derivata”, in quanto fondato su una disposizione di legge (l’art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023) da ritenersi costituzionalmente illegittima;

– di ritenere che la censura del ricorrente Comune di Enna possa essere accolta, e il decreto n. 566 del 2023 annullato, solo all’esito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, non essendo l’atto affetto da altri vizi che ne possano inficiare totalmente la legittimità.

Tale puntuale motivazione supera certamente la soglia della non implausibilità cui questa Corte deve improntare il proprio vaglio esterno in ordine alla rilevanza delle questioni (*ex multis*, sentenze n. 80 del 2024, punto 4.1. del *Considerato in diritto*; n. 50 del 2024, punto 3.5.1. del *Considerato in diritto*; n. 164 del 2023, punto 4 del *Considerato in diritto*).

4.– Nelle more del presente giudizio, la legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, il cui art. 1 è oggetto delle censure del rimettente, è stata abrogata dall’art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2024.

Quest’ultima legge regionale non dispone alcun ulteriore differimento delle elezioni degli organi degli enti di area vasta, ma individua direttamente un intervallo temporale per lo svolgimento delle consultazioni elettorali (una domenica compresa tra l’1 e il 31 dicembre 2024).

Alla luce di tale sopravvenienza normativa, la Regione Siciliana ha chiesto a questa Corte di restituire gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza delle questioni.

L’istanza non può essere accolta.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze 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, «[l]o *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, punto 3 del *Considerato in diritto*).

Nel giudizio *a quo*, il Comune di Enna ha impugnato innanzi al TAR Sicilia, tra l’altro, il decreto del Presidente della Regione di nomina di C. M. a Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, lamentandone l’illegittimità “derivata”, discendente dal contrasto con gli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost. dell’art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, sulla cui base l’atto amministrativo è stato adottato.

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.

5.– Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

5.1.– La sentenza n. 136 del 2023 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, per contrasto con gli artt. 3, 5 e 114 Cost.

Tale disposizione aveva rinviato le elezioni degli organi degli enti di area vasta della Regione Siciliana dal 2022 al 2023; e aveva contestualmente prorogato il termine finale delle gestioni commissariali delle funzioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali da «non oltre il 31 agosto 2022» a «non oltre il 31 agosto 2023».

Ripercorsa la successione delle quindici leggi regionali, precedenti la n. 16 del 2022, che avevano disposto altrettanti rinvii delle elezioni degli organi degli enti di area vasta della Regione Siciliana, questa Corte ha rilevato che l'assetto istituzionale di tali enti è rimasto «sinora sostanzialmente inattuato», dal momento che i continui rinvii delle elezioni da parte del legislatore siciliano hanno «di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia». Una tale situazione è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost., che impongono l'istituzione dei liberi consorzi comunali (enti che tengono luogo, nella Regione, delle soppresse circoscrizioni provinciali) e delle città metropolitane, nel rispetto della loro natura di enti autonomi e costituzionalmente necessari; nonché con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché il rinvio delle elezioni era stato disposto senza alcuna giustificazione.

Questa Corte ha dunque invitato la Regione Siciliana a porre rimedio a tale situazione «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».

5.2.– La legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, promulgata il giorno antecedente a quello del deposito della sentenza n. 136 del 2023 ed entrata in vigore l'8 luglio 2023, ha nuovamente rinviato le elezioni del presidente del libero consorzio comunale e del consiglio metropolitano, questa volta a una data da fissarsi con decreto del 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» (art. 1, comma 1, lettere *a* e *b*). La lettera *c*) del comma 1 dell'art. 1, novellando l'art. 51, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, ha poi prorogato la gestione commissariale delle funzioni di Presidente del libero consorzio comunale a «non oltre il 31 dicembre 2024».

Tali interventi normativi si autoqualificano come realizzati «[n]elle 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» (art. 1, comma 1, primo alinea); legge regionale che, in effetti, risultava in fase di gestazione all'epoca di presentazione del d.d.l. n. 502 del 26 maggio 2023, poi esitato nella legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 (così la relazione al d.d.l.).

L'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*) precisa, inoltre, che il rinvio delle elezioni è disposto «nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti».

5.3.– Contrariamente a quanto dedotto dalla difesa regionale, la circostanza che la legge regionale oggi scrutinata motivi il nuovo rinvio delle elezioni con riferimento a processi politici di riforma allo stato non ancora compiuti, non vale, ad avviso di questa Corte, a escludere i *vulnera* costituzionali denunciati dal rimettente, con riferimento agli artt. 5 e 114 Cost.

In effetti, l'intervento normativo oggi censurato, sommandosi ai sedici che lo hanno preceduto, ha aggiunto un ennesimo anello a quella «catena di rinvii», già stigmatizzati nella sentenza n. 136 del 2023, «che ha 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 il 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 abbiano avuto luogo».

Valgono pertanto, anche rispetto all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, le considerazioni già svolte da questa Corte, secondo cui, frapponendo un perdurante ostacolo alla costituzione degli organi elettivi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane e prorogando contestualmente il commissariamento delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi, il legislatore siciliano è venuto meno al dovere, scaturente dagli artt. 5 e 114 Cost., di istituire gli enti di area vasta nel rispetto della loro autonomia, stanti la «natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 136 del 2023, punto 3.6.1. del *Considerato in diritto*, e precedenti ivi citati).

5.4.– La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, d'altra parte, non sortisce l'effetto – paventato dalla Regione Siciliana nel proprio atto di costituzione – di impedire lo svolgimento nel breve termine delle elezioni degli organi degli enti di area vasta siciliani.

Ciò in quanto, *medio tempore*, il legislatore regionale ha nuovamente regolato la materia con la legge reg. Siciliana n. 24 del 2024. Tale legge regionale, non oggetto di censure nel presente giudizio, ha ancora una volta modificato gli artt. 6, commi 1 e 2, 14-*bis*, comma 7, e 51, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, disponendo che l'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali (e, di conseguenza, dei Consigli dei liberi consorzi comunali, *ex art. 7-bis*, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015) si svolga in una domenica compresa tra l'1 e il 31 dicembre 2024, e che nella stessa data abbiano luogo le elezioni dei consigli metropolitani. Elezioni che risultano essere state effettivamente indette per il giorno 15 dicembre 2024 con il decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 551 del 2024, depositato innanzi a questa Corte dalla Regione stessa.

6.– La restante disposizione della legge regionale impugnata, riguardante la sua entrata in vigore (art. 2), resta priva di autonomia portata normativa. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale deve estendersi all'intero testo della legge regionale (sentenze n. 168 del 2024, n. 31 del 2021, n. 228 del 2018 e n. 217 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 15 OTTOBRE 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con ordinanza del 14 febbraio 2024 (reg. ord. n. 51 del 2024).

Rilevato che, con atto depositato l'8 aprile 2024, nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto F.M. D.

Considerato che F.M. D. ha dedotto di essere intervenuto nel giudizio *a quo* in data 22 marzo 2024, e dunque in data successiva al promovimento dell'incidente di costituzionalità e alla sospensione del giudizio *a quo* stesso, sicché non può ritenersi che egli abbia acquisito la qualità di parte in tale giudizio, qualità che lo legittimerebbe alla partecipazione al giudizio costituzionale (sentenze n. 228 del 2022, punto 3.1. del *Considerato in diritto*, e n. 171 del 2022, punto 2 del *Considerato in diritto*);

che non sono pertinenti gli argomenti svolti in udienza dall'interveniente relativi alla posizione del soggetto rimasto contumace nel giudizio *a quo* il quale è certamente già parte in quel giudizio;

che neppure è conferente il riferimento al giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione, che non determina necessariamente la sospensione del giudizio principale, rendendo così possibile l'eventuale acquisizione in esso della qualità di parte interveniente;

che, dunque, alla posizione di F.M. D. devono applicarsi i principi che regolano l'intervento nel giudizio in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*;

che, secondo tali principi, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto quando si tratti di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 39 e n. 22 del 2024 e n. 206 del 2019), dovendosi ovviamente intendere per "giudizio" il giudizio *a quo*, e non il giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

che nel giudizio *a quo* si controverte della legittimità di plurimi decreti del Presidente della Regione Siciliana, di nomina o proroga del Commissario per il libero Consorzio comunale di Enna: *thema disputandum* rispetto al quale non si configura un interesse "immediato e diretto" in capo a F.M. D., il quale peraltro è iscritto nelle liste elettorali di Aci Castello, Comune appartenente all'ambito territoriale della Città metropolitana di Catania e non del libero Consorzio comunale di Enna;

che neppure è sufficiente a legittimare l'intervento di F.M. D. la qualità di cittadino iscritto nelle liste elettorali siciliane, come tale «interessato alla conformazione delle strutture istituzionali in cui si esprime il circuito della rappresentanza e della responsabilità politica in tutti i livelli di governo, a partire da quello locale», posto che tale *status* non è differente rispetto a quello di tutti gli altri cittadini elettori siciliani;

che non possono trarsi elementi di segno contrario dalla sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, richiamata da F.M. D., atteso che, in tale pronuncia, il carattere fondamentale del diritto di voto e l'esigenza di riconoscere il sindacato di questa Corte anche sulle leggi in materia elettorale, sì da evitare di creare «una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale», sono richiamati al fine di valutare la rilevanza di questioni di legittimità costituzionale formulate dal giudice rimettente su leggi siffatte, e non già l'ammissibilità dell'intervento innanzi a questa Corte di soggetti terzi, i quali non potrebbero comunque introdurre autonome questioni di legittimità costituzionale né ampliare il perimetro di quelle sollevate dal giudice *a quo*;

che neppure fonda la legittimazione di F.M. D. l'aver instaurato, con ricorso di accertamento del proprio diritto di partecipare alla costituzione dell'organo di vertice della Città metropolitana di Catania, il giudizio nell'ambito del quale sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale definite da questa Corte con la sentenza n. 240 del 2021, e l'essere quindi interessato «a far definire l'efficacia» di tale pronuncia, non essendo detto interesse in alcun modo riconducibile alla citata previsione dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative;

che inconferenti appaiono altresì i richiami di F.M. D. alla sentenza n. 294 del 2011, che non contiene alcuna statuizione in contrasto con la costante giurisprudenza di questa Corte, oggi recepita dal già citato art. 4, comma 3, delle Norme integrative, sull'ammissibilità dell'intervento di terzi nel giudizio di legittimità costituzionale;

che, parimenti inconferente risulta, infine, il riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 23 giugno 1993, Ruiz-Mateos contro Spagna, che concerne unicamente i diritti processuali, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, di soggetti che siano al tempo stesso parti del giudizio principale;

che, in conclusione, l'intervento di F.M. D. deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di F.M. D.

F.to: Augusto Antonio Barbera, Presidente

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.