

PAPER – 29 DICEMBRE 2021

La sentenza 240: un nuovo strappo
all'incidentalità del giudizio e un
revirement sulla legge Delrio

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un *revirement* sulla legge Delrio *

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

La sentenza 240 rimarrà nell'immaginario collettivo per almeno due motivi.

Il primo è che non passerà inosservato il ritorno della Corte sulle orme di ciò che molti di noi speravano fosse stato un mero “incidente” di percorso e, cioè, la sentenza 1/2014, con il seguito di polemiche che si era attirata per aver seppellito con un colpo di penna cinquant'anni di consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di rilevanza della questione.

Il secondo è che la n. 240 opera un *revirement* assai esplicito (e circostanziato) rispetto alla sentenza n. 50/2015 che, come noto, salvò molte norme della legge Delrio (compresa l'elezione indiretta del sindaco metropolitano) utilizzando lo scudo dell'imminente riforma costituzionale Renzi-Boschi che, però, non venne confermata dal voto referendario.

Sulla prima questione l'appunto è critico: l'andamento a fisarmonica della Corte su di un aspetto così delicato e decisivo delle condizioni del proprio operare (l'accesso) non può che suscitare perplessità.

La n. 1/2014 (con cui la Corte accolse una questione in via diretta, con la sola interposizione di un'azione di accertamento) pareva fosse stata superata dalle successive nn. 110 e 193/2015 che avevano fortemente ridimensionato il precedente, attraverso pronunce di inammissibilità.

Nel caso che ha dato origine all'attuale sentenza si torna indietro e si rilegittima un accesso diretto: un cittadino siciliano aveva, infatti, adito il tribunale ordinario ex art. 702 bis c.p.c., convenendo in giudizio la città metropolitana di Catania e il suo sindaco affinché venisse “accertato” il suo diritto “a che l'amministrazione dell'ente locale di secondo livello (in Sicilia cd città metropolitana) sia conformata anche a mezzo della sua scelta elettorale e sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori”.

A differenza che nel 2014, non ci si basa sulla contestazione di uno specifico risultato elettorale, né si agisce per prevenire una lesione, non essendovi una legge elettorale ma solo l'automatismo previsto dalla legge Delrio.

* Intervento al Convegno “La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio”, organizzato da *federalismi.it*, in collaborazione con Sapienza – Università di Roma, Osservatorio sui processi di governo e FormAP, tenutosi a Roma, il 20 dicembre 2021.

Le perplessità aumentano al cospetto della motivazione addotta per il ritorno al passato e, cioè, che nella circostanza odierna il cittadino non avrebbe altro strumento di impugnazione – oltre che il giudizio costituzionale - per far valere il proprio diritto di elettorato attivo. Invece, nei casi decisi nel 2015, sostiene la Corte, in un caso il ricorrente avrebbe potuto adire i rimedi giurisdizionali ordinari (sent. 110/2015), mentre nell'altro l'inammissibilità era stata motivata in considerazione del carattere meramente ipotetico della questione proposta (sent 193/2015).

Sia come sia, e nonostante la raffinatezza delle motivazioni, la questione non cambia: la Corte, nei casi richiamati, a seconda della pre-decisione assunta (nel senso della volontà di intervenire o meno sulla legislazione sottoposta a giudizio) allarga o restringe il canale di accesso a se medesima, secondo una modalità di procedere che si allontana vistosamente dalle norme che presidiano il giudizio in via incidentale.

Inoltre, in tutti i casi richiamati, vengono in rilievo leggi elettorali - o, come nel caso della n. 240 leggi da cui scaturisce un meccanismo elettorale - con ciò andando ad incidere su un ambito prettamente politico, di stretta rilevanza parlamentare o, comunque, di presidio di assemblee democraticamente elette.

Da questo punto di vista l'aspetto positivo dell'attuale sentenza (rispetto alla n. 1/2014) è nella dichiarazione di inammissibilità.

Mentre nel 2014 la Corte incise direttamente sulla legge elettorale, oggi si limita ad un monito al legislatore, lasciandolo così libero di operare il bilanciamento tra i principi costituzionali invocati con riguardo all'elettorato attivo e le scelte "politiche" in merito ai meccanismi elettorali di città metropolitane e province. L'unico vincolo che pare emergere dalla sentenza, infatti, è il divieto dell'automatismo (sindaco della città capoluogo e sindaco metropolitano).

Il secondo motivo di interesse attiene alle valutazioni della Corte in merito alla legge Delrio, in particolare con riguardo al motivo di incostituzionalità lamentato.

Per la verità la Corte d'Appello di Catania aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione sia alla legge Delrio recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (legge 56/2014 art. 1 c. 19 ove stabilisce che "Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo", sia con riguardo alla legge regionale siciliana recante Disposizioni sui liberi consorzi comunali e città metropolitane (legge regione Sicilia 15/2015, art. 13 commi 1 e 14) che dalla prima aveva preso le mosse.

Il ricorrente lamentava (rispetto alla legge siciliana) una situazione di irragionevole disparità tra cittadini: quelli del Comune capoluogo, infatti, avrebbero una specie di voto multiplo, (potendo eleggere sia l'organo rappresentativo del Comune che quello dell'ente intermedio), mentre a quelli del Comune non

capoluogo sarebbe precluso contribuire all'elezione dell'ente intermedio in violazione degli [artt. 3 e 48 Cost.](#)

Stessa disparità di trattamento veniva lamentata (con riguardo sia alla legge statale che a quella regionale) rispetto ai cittadini dei Comuni non capoluogo, compresi nella Città metropolitana e i cittadini dei Comuni non capoluogo, compresi in un ente di area vasta provinciale, poiché solo questi ultimi, sia pur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti, sarebbero messi in grado di partecipare all'elezione del presidente della Provincia.

La decisione di inammissibilità deriva dall'impossibilità di operare un intervento manipolativo della stessa legge. Per la Corte, infatti, "ciò che il rimettente chiede a questa Corte è che venga estesa ai cittadini residenti in Comuni non capoluogo una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano, a fronte del fatto che il legislatore del 2014 ha optato, al contrario, per un modello che vede nell'individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano il presupposto di un diverso modello di governo del territorio in assenza di elezione".

Insomma la Corte non ha voluto forzare la mano, avendo, in realtà, in più occasioni operato interventi manipolativi, come appunto nel precedente del 2014.

Ma non ha neppure perso l'occasione per un monito, fondato sulla considerazione di una contrarietà del sistema previsto per la designazione del sindaco metropolitano con la Costituzione, sia in relazione all'eguaglianza del voto, sia per l'assenza di strumenti idonei a garantire "meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali" (C. Cost. 168/2021).

Ed anche questa parte della sentenza si presta a qualche riserva critica non tanto per il revirement operato (la n. 50/2015 aveva salvato dall'incostituzionalità l'art. 1, comma 19, della legge 56/2014, ritenendo che il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano nella figura del sindaco del Comune capoluogo non fosse di per sé in contrasto, tra gli altri, con gli [artt. 3 e 48 Cost.](#)), quanto per le motivazioni.

La Corte, infatti, ammette di aver nel 2015 salvato la legge Delrio in quanto la riforma costituzionale successiva (che poi non venne confermata dal referendum popolare) avrebbe conferito coerenza al dettato normativo, attraverso l'abolizione delle Province. Il meccanismo di elezione del sindaco metropolitano in allora trovava fondamento nel ruolo delle città metropolitane quali unici enti di area vasta con compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. Tuttavia, il fatto che le Province siano rimaste operative (e ad esse siano state devolute funzioni fondamentali) renderebbe necessario e urgente un riassetto degli organi.



È evidente che questo modo di procedere con l'occhio rivolto – allora ed ora – al “contesto” politico-istituzionale del momento, non è funzionale ad una certezza delle situazioni e ad una stabilizzazione degli effetti delle riforme.

Mentre, aver rimesso la palla al legislatore è stata una decisione saggia. Poiché è solo nella sede istituzionale della politica che sarà possibile valutare i diversi interessi in gioco e procedere alle correzioni che si riterranno necessarie. Dalla sentenza mi pare si possa dedurre solo l'incostituzionalità dell'automatismo, mentre tutto il resto, per fortuna, rimane nella discrezionalità del legislatore e nel bilanciamento che le varie parti in causa (stato, regioni, comuni capoluogo e non) dovranno trovare.