

Pubblicato il 27/11/2017

N. 01402/2017 REG.PROV.CAU.

N. 02591/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 2591 del 2017, proposto da Leoluca Orlando, “*nella qualità di candidato eletto Sindaco della Città di Metropolitana di Palermo per l’effetto, ex art. 23 L.r. n. 8/2016*”, rappresentato e difeso dall’avvocato Massimiliano Mangano, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Nunzio Morello N. 40;

contro

Regione Sicilia - Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Rosa Brancato, Anna Maria La Vecchia, con domicilio eletto presso la Regione Siciliana, Ufficio Legislativo Legale in Palermo, via Caltanissetta 2/E;

Presidente della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Anna Maria La Vecchia, Maria Rosa Brancato, con domicilio eletto presso la Regione Siciliana, Ufficio Legislativo E Legale in Palermo, via Caltanissetta 2/E;

nei confronti di

Città Metropolitana di Palermo, OMISSIS, Comune di Monreale, Comune di Palermo non costituiti in giudizio;

per l’annullamento

previa sospensione dell’efficacia,

“del decreto 581/Gab del 18 ottobre 2017, a firma del Presidente della Regione e dell’Assessore delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica della Regione Siciliana, con il quale è stata dichiarata la decadenza del Sindaco di Palermo, Prof. Leoluca Orlando, dalla carica di Sindaco Metropolitano ed è stata disposta la nomina del Commissario Straordinario presso la Città

Metropolitana di Palermo con le funzioni di Sindaco Metropolitan, della Conferenza metropolitana e del Consiglio Metropolitan”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Sicilia - Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica e di Presidente Regione Siciliana;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2017 il dott. Calogero Ferlisi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

PREMESSO che parte ricorrente muove dal dato normativo, di fondo, costituito dal comma 1 dell'art. 13 della L.R. n. 15/2015, come sostituito dall'art. 23, comma 1, lettera b) della legge regionale n. 8 del 17 maggio 2016 [che, in sostanza aveva recepito la legge statale n. 56/2014 (c.d. Delrio)], a tenore del quale: *“Il Sindaco metropolitan è di diritto il Sindaco del comune capoluogo”*;

- che i provvedimenti impugnati sono stati adottati in applicazione della successiva L.R. n. 17 dell'11.08.2017 (pubblicata nella GURS n. 36 del 1° Settembre 2017, S.O. n.1) che nel, sostituire il predetto art. 13, ha introdotto l'elezione diretta e a suffragio universale del Sindaco metropolitan da parte dei *“cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni appartenenti alla Città metropolitana”* (art. 2, comma 1 LR 17 cit.);

CONSIDERATO che secondo la relativa prospettazione, il ricorrente, Sindaco di Palermo già nel 2016, è divenuto *“di diritto”* anche Sindaco della omonima Città metropolitana fin dalla data di entrata in vigore di detta L.R. n. 8/2016, sicché allo stesso non poteva applicarsi l'innovativa disposizione di cui alla L.R. n. 17/2017;

- che, comunque, il ricorrente è stato ri-eletto Sindaco di Palermo giusta atto di proclamazione del 22.06.2017, nella piena vigenza del comma 1 dell'art. 13 della L.R. n. 15/2015, nel testo risultante dalla modifica di cui alla citata L.R. n. 8/2016, divenendo, *pleno iure* ed altresì per volontà popolare, anche Sindaco metropolitan della Città metropolitana di Palermo;

- che, pertanto, i provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi perché adottati in applicazione di una legge successiva (L.R. n. 17 dell'11.08.2017) destinata a valere per i soli *“Enti di Area vasta”* (Città metropolitane e Liberi consorzi di comuni) privi dell'Organo di vertice;

ESAMINATE le articolate difese svolte, in punto di merito, dalla Regione siciliana, odierna resistente, specie laddove si evidenzia che:

- “*sebbene nel Comune di Palermo si siano svolte nel giugno scorso le elezioni amministrative, queste hanno riguardato la scelta del Sindaco del comune capoluogo che è divenuto, perciò solo, di diritto Sindaco della Città metropolitana di Palermo. Pertanto, lo stesso non può essere considerato organo elettivo, né ai sensi della precedente disciplina (che non prevedeva l'elezione del Sindaco Metropolitano), né tanto meno ai sensi di quella vigente che individua il corpo elettorale in tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali di tutti i comuni della Città Metropolitana e non solo nei cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune di Palermo*” (memoria dep. il 20.11.2017, pag. 4);

- “*Venuta meno, a seguito di abrogazione per sostituzione, la norma che di diritto attribuiva le funzioni di Sindaco metropolitano ai sindaci delle città capoluogo ed essendo subentrata quella che ne prevede l'elezione, anche il Sindaco di Palermo non ha più legittimazione a svolgere le funzioni di Sindaco metropolitano, tanto più che l'art. 51, come modificato dall'art. 7, lett. e), della L.r. n.17/2017, attribuisce, fino <all'insediamento degli organi ... delle Città metropolitane eletti secondo le disposizioni della presente legge>, le funzioni ad un commissario straordinario*” (ivi, pag. 5);

- la decadenza del Sindaco di Palermo dalla carica di Sindaco della Città Metropolitana e la nomina del Commissario straordinario con le funzioni di Sindaco Metropolitano, della Conferenza Metropolitana e del Consiglio Metropolitano sono intervenute “*prima che alcune disposizioni della stessa fossero state impugnate innanzi alla Corte Costituzionale dal Consiglio dei Ministri con ricorso notificato alla Regione siciliana dall'Avvocatura Generale dello Stato il 26 ottobre 2017, per contrasto con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Legge Delrio), recante <Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni>*” (ivi, pag. 2);

RITENUTO, sotto il profilo del *fumus boni iuris*, che, allo stato, ed in relazione agli assunti difensivi sopra accennati, le censure dedotte in ricorso appaiono meritevoli di una favorevole delibazione, in quanto:

a) i sindaci delle città metropolitane della Sicilia si sono insediati *pleno iure* già per effetto della L.R. n. 8 del 2016, con la conseguenza che la sopravvenuta norma del 2017, ed in particolare la disposizione transitoria di cui al novellato art. 51 L.R. 15/2015, non sembra possa, trovare, legittima applicazione nei loro confronti, dovendosi, viceversa, ritenere prorogata - per quanto qui rileva - solamente la transitoria continuità delle funzioni dei Commissari straordinari insediati quali sostituti dei Consigli metropolitani dei predetti capoluoghi di provincia;

b) le difese della Regione non sembra valutino adeguatamente la circostanza che l'art. 13 L.R. n. 15/2015, già modificato dall'art. 23 L.R. 15/2015 e successivamente sostituito dall'art. 2 della L.R. n. 17/2017, nel prevedere, al comma 1, l'elezione diretta e a suffragio universale del Sindaco metropolitano, stabilisce che “*in sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione si svolge alla prima tornata elettorale utile per le elezioni amministrative del 2018*” senza disporre, nel contempo, esplicitamente la decadenza dei sindaci delle predette città metropolitane in carica da oltre un anno per effetto della L.R. n. 8/2016, che, come prima ricordato, ha recepito in Sicilia la legge n. 56/2014, definita dallo stesso Legislatore nazionale di “*grande riforma economica e sociale*”;

c) sotto altro aspetto, la decadenza degli organi amministrativi degli enti locali (disciplinato in Sicilia dall'art. 145 OREL ed in sede nazionale dall'art. 141 del TUEL), è istituto di carattere eccezionale che si collega ad ipotesi tassativamente previste dalla legge, di guisa che, se il Legislatore regionale del 2017 avesse effettivamente voluto la decadenza *ope legis* dei Sindaci

metropolitani già insediati, avrebbe avuto l'onere di disporlo in modo chiaro ed espresso;

d) vero è che, secondo quanto dedotto dalla Regione, “... *il provvedimento che ha dichiarato la decadenza del Sindaco Metropolitano, trova la sua ragion d'essere nel venir meno del presupposto normativo che fondava l'esercizio delle funzioni stesse, costituito dall'art. 13, comma 1, della L.r. 15/2015 nella precedente formulazione: <Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo>*” (mem. cit. pag. 5), ma la nuova disciplina e la specifica norma transitoria di cui all'art. 51 L.R. n. 15/2015, come sostituito dall'art. 7, lett. e), della L.r. n.17/2017, andava applicata alle situazioni ancora *in fieri* (come quelle dei Liberi consorzi comunali, privi di organo di vertice) e non certo per le Città metropolitane, in cui i sindaci dei rispettivi Comuni capoluoghi avevano assunto da oltre un anno il *munus* metropolitano; tanto più che lo stesso art. 51, sul piano testuale, mantiene in carica i commissari straordinari fino “*all'insediamento degli organi ... delle Città metropolitane eletti secondo le disposizioni della presente legge*”, ipotesi che, all'evidenza, è estranea alla situazione giuridica e di fatto determinatasi nella Città metropolitana di Palermo alla stregua della legislazione regionale antecedente alla novella del 2017 (*factum infectum fieri nequit*);

RITENUTO, peraltro, che le censure dedotte nel ricorso in esame appaiono particolarmente pregnanti proprio in relazione all'odierno ricorrente, atteso che, come prima rilevato, i provvedimenti impugnati sono stati adottati dopo la sua elezione a Sindaco di Palermo nel mese di giugno ultimo scorso, dovendosi, di conseguenza, ritenere che il relativo mandato elettivo sia esteso, per diretta ed espressa disposizione di legge e per espressa volontà del corpo elettorale, anche alla carica di Sindaco della Città metropolitana di Palermo, secondo quanto stabilito dal quadro normativo regionale vigente, *ratione temporis*, al momento della proclamazione (22.06.2017);

- che tutti gli argomenti di cui sopra rilevano, anche, in termini di possibile lettura costituzionalmente orientata della sopravvenuta legge regionale n. 17 del 2017, alla stregua, non solo della particolare valenza giuridica e politica che connota la sopra accennata investitura popolare del ricorrente, ma anche alla stregua del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la Regione siciliana e quindi del doveroso rispetto, da parte di quest'ultima, dell’*“accordo fra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica, sottoscritto il 20 giugno 2016, che prevede espressamente (al punto 3, lett. “I” <il completo recepimento della legge 7 aprile 2014, n. 56>*”; così a pag. 24 del ricorso) ossia l'abolizione dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano; tanto che il Consiglio dei Ministri, avrebbe deliberato “... *già in data 13 Ottobre u.s., ... di impugnare innanzi alla Corte Costituzionale (pure) la sopra citata la legge della Regione Sicilia n. 17 del 11/08/2017*(comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 50 del 13.10.2017)” (così a pag. 24 del ricorso);

- RITENUTO che il danno grave ed irreparabile è *in re ipsa*, attesa la rilevanza istituzionale e funzionale degli Organi fin qui presi in considerazione e la connessa esigenza di assicurare, nelle more del giudizio, la piena legittimità dell'azione amministrativa degli stessi;

- che, per le ragioni sopra esposte, l'istanza cautelare deve essere accolta per quanto di ragione, ossia relativamente alla sospensione dell'efficacia della dichiarata decadenza del Sindaco di Palermo dalle funzioni di Sindaco metropolitano, e di Presidente della Conferenza metropolitana, ferma restando, siccome non incidente sulla posizione di parte ricorrente, il commissariamento, ad oggi in corso, del Consiglio metropolitano di Palermo;

- che, in relazione alla peculiarità della controversia ed alla natura pubblica delle parti in causa, oltre che dell'incarbugliato quadro normativo generato dall'avvenuta abolizione delle province regionali (e delle varie leggi succedutesi in materia tra il 2013 e il 2017), sussistono giusti motivi per disporre

la compensazione delle spese di giudizio concernente la presente fase cautelare;

VISTO, infine, l'art. 49 cod. proc. amm.vo;

RITENUTO doversi onerare parte ricorrente di notificare il presente ricorso a tutti i soggetti astrattamente controinteressati, ossia tutti i Comuni ed i cittadini aventi interesse all'elezione diretta e a suffragio universale degli Organi della Città metropolitana di Palermo;

- che, tenuto conto del rilevante numero dei soggetti coinvolti, la notificazione debba avvenire mediante pubblici proclami da effettuarsi, ai sensi del combinato disposto dell'art. 52, comma 2, cod. proc. amm. e dell'art. 151 c.p.c., con la pubblicazione, almeno 120 giorni prima dell'udienza di trattazione indicata nel dispositivo che segue;

a) sul sito web del Comune di Palermo (<https://www.comune.palermo.it>), nella *homepage* e nella sezione "*Amministrazione trasparente*" ivi presente ex D.L.vo n. 33/2013;

b) sul sito ufficiale della Città metropolitana di Palermo (<https://www.cittametropolitana.pa.it>), nella *homepage* e nella sezione "*Amministrazione trasparente*" ivi eventualmente presente ex D.L.vo n. 33/2013;

di un apposito avviso contenente copia della presente ordinanza e del ricorso introduttivo, con l'indicazione dello stato attuale del procedimento e del sito web della Giustizia amministrativa (www.giustizia-amministrativa.it) su cui potere individuare ogni altra indicazione utile;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) accoglie l'istanza cautelare di cui in motivazione e per gli effetti sospende per quanto di ragione gli effetti dei provvedimenti impugnati.

Dispone l'integrazione del contraddittorio nei modi e nei termini sopra specificati.

Fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 25 ottobre 2018.

Spese compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Sebastiano Zafarana, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Calogero Ferlisi

IL SEGRETARIO