Pubblicato il 30/01/2019

N. 00265/2019 REG.PROV.COLL.

N. 02591/2017 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2591 del 2017, proposto da Leoluca Orlando, n.q. di sindaco in carica della Città di Palermo, 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 pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Rosa Brancato, Anna Maria La Vecchia, con domicilio eletto presso la Regione Siciliana, Ufficio Legislativo e Legale, in Palermo, via Caltanissetta 2/E; Presidente Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante pro tempore, 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

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 Metropolitano e della Conferenza metropolitana e del Consiglio Metropolitano.

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;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 2018 il dott. Calogero Ferlisi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con rituale ricorso depositato il 7 novembre 2017, il Prof. Leoluca Orlando, nella qualità di Sindaco della Città di Palermo, risultato eletto nella tornata elettorale del mese di giugno 2017, impugnava il provvedimento in epigrafe reclamando, in concreto, il proprio diritto ad essere anche, ed *ex lege*, il Sindaco della Città Metropolitana di Palermo.

Premesso che, ai sensi dell'art. 13 co. 1, della L.reg.sic. n. 15/2015, come sostituito dall'art. 23, comma 1, lettera b) della legge regionale n. 8 del 17 maggio 2016, *"Il*

Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del comune capoluogo", il ricorrente, già Sindaco di Palermo nel corso del 2016, rieletto in data 22 giugno 2017, deduceva di essere divenuto "*di diritto*" anche Sindaco della omonima Città metropolitana fin dalla data di entrata in vigore di detta L.reg.sic. n. 8/2016, sicché allo stesso non poteva applicarsi l'innovativa disposizione di cui alla L.reg.sic. n. 17 dell'11.08.2017; e, comunque, essendo stato ri-eletto Sindaco di Palermo il 22.06.2017, ossia nella piena vigenza del comma 1 dell'art. 13 della L.reg.sic. n. 15/2015, nel testo risultante dalla modifica di cui alla citata L.reg.sic. n. 8/2016, era divenuto, *pleno iure* ed altresì per volontà popolare, anche Sindaco metropolitano della Città metropolitana di Palermo.

Di contro, il provvedimento impugnato risultava essere stato illegittimamente adottato in applicazione di una legge successiva (L.reg.sic. 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.

Si costituiva per resistere la Regione contestando la fondatezza del gravame rilevando, tra l'altro 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 le funzioni, fino «all'insediamento degli organi ... delle Città metropolitane eletti secondo le disposizioni della presente legge», 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);

Con ordinanza collegiale n. 1402/2018, confermata in sede di appello cautelare (C.g.a. ord. 23 febbraio 2018, n. 82), è stata accolta l'istanza di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato.

Il ricorrente ha depositato 24.03.2018 memoria conclusiva, con la quale ha insistito per l'accoglimento del ricorso richiamando tra l'altro "*le attività di integrazione del contraddittorio svolte*" nonché la sentenza n. 168/2018 con la quale la Corte Costituzionale "*ha dichiarato l'illegittimità della Legge Regionale Siciliana n. 17/2017, privando quindi gli atti impugnati di ogni supporto normativo*".

La Regione siciliana ha replicato con formale memoria depositata il 3.10.2018, rilevando "… *che, fermo restando che l'atto impugnato è stato adottato in ossequio ed in vigenza di una norma solo successivamente dichiarata incostituzionale, l'amministrazione regionale ha adottato, in ottemperanza all'ordinanza cautelare che ha sospeso l'efficacia del provvedimento impugnato, il D.P. n.577 del 2 luglio 2018*". Osserva, inoltre, che:

- "*Nelle premesse del richiamato decreto si legge: «Viste le ordinanze nn. 1400, 1401 e 1402 del 23 novembre 2017 del TAR Sicilia, Sez,. I, confermate con ordinanze nn. 81 e 82 del 21*

febbraio 2018 del CGA, con le quali è stata ritenuta non legittima la decadenza, ai sensi del suddetto art. 7, comma e), della legge regionale n. 17/2017, dei Sindaci Metropolitani, mentre è stato ritenuto corretto il mantenimento in carica dei Commissari straordinari per quanto concerne le funzioni dei Consigli Metropolitani".

- "*all'art. 2 viene esplicitato che: «Le funzioni del Sindaco Metropolitano e della Conferenza Metropolitana di Palermo continuano ad essere esercitate dal Sindaco pro-tempore del Comune di Palermo, Prof. Leoluca Orlando»*"

- "*Da quanto sopra discende che il D.P. n. 577 del 2 luglio 2018 ha sancito la caducazione del provvedimento impugnato*".

Alla pubblica udienza del 25 ottobre 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il Collegio, osservato preliminarmente che il D.P.Reg. n. 577/2018, da ultimo citato, è stato dichiaratamente adottato per mera ottemperanza alla decisione cautelare di questo TAR, come confermata nel relativo giudizio d'appello, ritiene debba ribadirsi, nel merito, quanto già delibato in sede cautelare ed invero:

A) L'art. 13, comma 1, della L.reg.sic. n. 15/2015 nella formulazione originaria disponeva che: *"L'elezione del Sindaco metropolitano è indetta con decreto del Sindaco uscente, da emanarsi non oltre il sessantesimo giorno antecedente quello della votazione*". I successivi commi 5 e 6 disponevano che:

"*5. Il Sindaco metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali, in carica, dei comuni appartenenti alla Città metropolitana nonché dai presidenti dei consigli circoscrizionali, in carica, del comune capoluogo, che compongono l'Adunanza elettorale metropolitana. Non sono elettori i sindaci ed i consiglieri comunali nonché i presidenti dei consigli circoscrizionali sospesi di diritto dalla carica ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.*

"6. Sono candidabili a Sindaco metropolitano i sindaci in carica dei comuni appartenenti alla Città metropolitana, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni…".

B) Il Consiglio dei Ministri impugnava detta legge dinanzi alla Corte Costituzionale ritenendola ispirata a principi difformi da quelli stabiliti in sede nazionale dalla legge n. 56/2014, definita dallo stesso Legislatore nazionale di "*grande riforma economica e sociale*" (si censurava, per quanto qui rileva, per un verso, la carenza degli elementi posti a garanzia della rappresentatività dei territori comunali per l'elezione indiretta degli organi di governo delle città metropolitane e dei consorzi comunali e, per altro verso, l'omessa previsione del principio secondo cui il sindaco della "città metropolitana" coincide con il sindaco del capoluogo della relativa ex provincia).

C) Il Legislatore regionale interveniva, allora, con L.Reg.sic. 17.05.2016 n. 8, il cui art. 23 ("*Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di Sindaco metropolitano*") cambiava le precedenti disposizioni stabilendo, tra l'altro, che "*Il Sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo*"; da ciò scaturiva la sopravvenuta cessazione della materia del contendere nel giudizio di incostituzionalità come sopra sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (cfr. sent. Corte cost. n. 277/2016).

Sulla base di tale disposizione i sindaci delle tre città metropolitane della Sicilia (Palermo, Catania e Messina) assumevano quindi anche l'incarico di Sindaco metropolitano.

D) Successivamente, è intervenuto in materia l'art. 2 della L.reg.sic. n. 17/2017, che ha previsto l'elezione diretta e a suffragio universale dei sindaci delle città metropolitane. Sulla base di tale disposizione il Presidente della Regione ha ritenuto di potere adottare il provvedimento del 18 ottobre 2017 oggi impugnato, facendo decadere i sindaci in carica dei comuni metropolitani siciliani (Palermo, Catania e Messina). E ciò è avvenuto quasi in coincidenza con l'impugnazione di detta norma davanti alla Corte costituzionale deliberata in data 21.10.2017 dalla

Presidenza del Consiglio dei Ministri (ricorso notificato il 26-31 ottobre 2017, depositato il 31 ottobre 2017).

E) Orbene, la mera sequenza temporale della normativa regionale ora sommariamente richiamata dimostra che, nel corso del 2016, i sindaci delle città metropolitane della Sicilia si sono insediati *pleno iure,* per effetto diretto della L.reg.sic. n. 8 del 2016, con la conseguenza che il sopravvenuto principio dell'elezione diretta del sindaco metropolitano, introdotto dalla L.reg.sic. n. 17/2017, non poteva operare.

F) Peraltro, l'art. 13 della L.reg.sic. n. 15/2015, già modificato dall'art. 23 della L.reg.sic. 15/2015 e successivamente sostituito dall'art. 2 della L.reg.sic. 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.reg.sic. n. 8/2016, che, come prima ricordato, aveva recepito in Sicilia la legge n. 56/2014, definita dallo stesso Legislatore nazionale di "*grande riforma economica e sociale*".

G) Si aggiunga che 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 *opelegis* dei Sindaci metropolitani già insediatisi in quanto sindaci dei comuni metropolitani, avrebbe avuto l'onere di disporlo in modo chiaro ed espresso.

H) 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 specifica norma transitoria (richiamata dalla Regione odierna resistente) di cui all'art. 51 L.reg.sic. n. 15/2015, come sostituito dall'art. 7, lett. e), della L.reg.sic. n.17/2017, andava applicata alle situazioni ancora *in fieri* (come quelle dei Liberi consorzi comunali, privi dell'Organo di vertice) e non certo per le Città metropolitane, in cui i sindaci dei rispettivi Comuni capoluoghi avevano legittimamente assunto, da oltre un anno, il *munus* metropolitano; tanto più che lo stesso art. 51, testualmente, manteneva in carica i commissari straordinari fino "*all'insediamento degli organi ... delle Città metropolitane eletti secondo le disposizioni della presente legge*" ossia mediante suffragio diretto ed universale. Fattispecie, questa, 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.

I) Peraltro, come già rilevato in sede cautelare, "*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*" precisamente in data 22 giugno 2017, "… *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 … al momento della proclamazione …*".

L) Per completezza va rilevato come, nelle more del presente giudizio, la Corte Costituzionale, con sentenza n.168/2018, depositata il 20.07.2018 abbia accolto la ulteriore q.l.c. sollevata il 26 ottobre 2017, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri annullando *in parte qua* la L.Reg.Sic. n. 17 del 11/08/2017, con conseguente abolizione del suffragio popolare diretto per l'elezione del sindaco metropolitano; ossia travolgendo il presupposto sulla cui base è stato adottato il

provvedimento oggetto della presente impugnativa. E la decisione della Corte, in forza del principio di retroattività delle pronunce di incostituzionalità relativamente ai rapporti non esauriti al momento della pubblicazione della relativa sentenza (come è per i rapporti ancora *sub judice*; cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 5012 del 3/11/2015; Corte di Cassazione, Sez. 1, sent. n. 26275 del 14/12/2007), fa rivivere il pregresso quadro normativo (L.Reg.Sic. n. 15/2015 e L.Reg.Sic. n. 8/2016), confermando, per l'effetto, il diritto del ricorrente, quale sindaco della Città di Palermo, a ricoprire *ex lege* anche la carica di sindaco della Città metropolitana.

I) In relazione alla peculiarità della fattispecie ed al mutevole quadro legislativo di riferimento, sussistono giusti motivi per disporre, in via d'eccezione, l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Sebastiano Zafarana, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Calogero Ferlisi

IL SEGRETARIO