

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA**

**SEDE DI PALERMO**

**Ricorso**

del **ON. PROF. LEOLUCA ORLANDO**, nato a Palermo (Pa) il 1 agosto 1947 (C.F. RLN LLC 47M01 G273L), ivi residente nella via P.pe di Paternò n. 70, nella qualità di candidato eletto Sindaco della Città di Metropolitana di Palermo per l'effetto, ex art. 23 L.r. n. 8/2016, della sua elezione a Sindaco di Palermo, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente ricorso introduttivo, dall'Avv. Massimiliano Mangano C.F.:MNGMSM63H24G273X, PEC: avv.massimilianomangano@pecavvpa.it; tel/fax: 091 6256125) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Palermo, Via Nunzio Morello 40,

**CONTRO**

**PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA** in Persona del Presidente e legale rapp.te pro-tempore;

**ASSESSORATO DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA DELLA REGIONE SICILIANA** – Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali, in persona del legale rapp.te pro-tempore;

**E NEI CONFRONTI**

- della **CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO**, in persona del Commissario Straordinario pro-tempore;

- **DOTT. GIROLAMO DI FAZIO**;

- del **COMUNE DI MONREALE** (C.F. 00231740820), in persona del Sindaco pro tempore, dom.to per la carica presso la sede del medesimo Comune, in Monreale, Piazza Vittorio Emanuele II n.8;

**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. 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.

### **FATTO**

**1.** Con D.P. 552/GAB del 31 maggio 2016 veniva dichiarata la *“cessazione ope legis del commissariamento della città metropolitana di Palermo per quanto attiene ai compiti e alle funzioni esercitate dal Consiglio Metropolitano e dalla Conferenza Metropolitana; i compiti e le funzioni di che trattasi vengono contestualmente assunti dal Sindaco del comune capoluogo della Città Metropolitana di Palermo, Prof. Leoluca Orlando e dai sindaci dei comuni appartenenti alla medesima Città Metropolitana”*. Inoltre, limitatamente ai compiti e alle funzioni assegnate al Consiglio Metropolitano, veniva prorogato al 30.09.2016 l'incarico di commissario straordinario Ing. Munafò.

**2.** In data 7 giugno 2016, il Prof. Orlando, Sindaco della Città di Palermo dal maggio 2012, si insediava, per la prima volta, quale Sindaco Metropolitano della Città Metropolitana di Palermo.

**3.** In attuazione delle disposizioni di cui alla L.r. 15/2015 e s.m., con DPRS n. 02/S4/S6 dell'11.01.2017 venivano indette le elezioni dei presidenti e dei consigli dei Liberi Consorzi Comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani.

Nulla veniva statuito per le città metropolitane, coerentemente alla normativa vigente sulla materia. Tuttavia, interveniva una nuova legge regionale, la n. 2 del 26 gennaio 2017, con cui l'ARS prevedeva un nuovo rinvio temporale all'espletamento delle consultazioni per l'elezione dei presidenti e dei Consigli dei Liberi Consorzi Comunali, al fine di *“consentire al Parlamento di modificare la legge di riassetto delle ex province regionali e delle Città metropolitane”*. E con D.P. 518/GAB del 28.02.2017 è stato prorogato al 31.12.2017 il termine di commissariamento della Città Metropolitana di Palermo, limitatamente ai compiti e alle funzioni assegnate al Consiglio Metropolitan.

**3.** In data 29.03.2017 il Ministro degli Interni decretava, invece, le consultazioni per l'elezione dei sindaci e dei consigli comunali per domenica 11 giugno 2017, con la previsione dell'eventuale turno di ballottaggio per domenica 25 giugno 2017.

Il Prof. Orlando, odierno Ricorrente, presentava la propria candidatura e, in seguito alle consultazioni elettorali dello scorso 11.06.2017, veniva eletto Sindaco del Comune di Palermo con atto di proclamazione del 22 giugno 2017 e, allo stesso tempo, veniva eletto anche Sindaco della Città Metropolitana di Palermo, sulla base dell'assunto di cui all'art. 13 della L.r. Sicilia n. 15/2015, così come modificato dall'art. 23 della L.r. n. 8/2016, vigente al momento delle elezioni: le elezioni dell'11.06.2017 devono intendersi, infatti, per la carica di Sindaco della Città di Palermo e, dunque, per la carica di Sindaco della Città Metropolitana di Palermo.

**4.** Successivamente alla tornata elettorale è stata pubblicata nella GURS n. 36 dell'1 settembre 2017 (S.O. n.1) la L.r. n. 17/2017, intitolata *“Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitan”*, con cui il legislatore

regionale ha apportato nuove ed ulteriori modifiche alla più volte citata L.r. n°15/2015.

In particolare, con l'articolo 2 della suddetta legge n. 17/2017 (*“Elezione diretta del Sindaco metropolitano”*) è stato interamente sostituito l'articolo 13 della L.r. n. 15/2015: viene prevista l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, a suffragio universale da parte dei cittadini dei comuni appartenenti alla Città metropolitana, con procedura da svolgersi *“alla prima tornata elettorale utile per le elezioni amministrative del 2018”*. Ed ancora, l'art. 7, comma 1, lett. e) dell'appena citata legge regionale 17 sostituisce l'art. 51 della L.r. n. 15/2015, statuendo che *“Nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane eletti secondo le disposizioni della presente legge, e comunque non oltre il 30 giugno 2018, le funzioni degli enti area vasta continuano ad essere svolte da commissari straordinari nominati ai sensi dell'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana approvato con la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modifiche ed integrazioni”*.

5. Sulla base di tale assunto il Presidente della Regione, con D.P. prot. n. 17015 del 19/10/2017 ha illegittimamente nominato quale commissario straordinario della Città Metropolitana di Palermo il dott. Girolamo Di Fazio, con riferimento alle funzioni del Sindaco Metropolitano, della Conferenza Metropolitana e del Consiglio Metropolitano, sino all'insediamento dell'ente.

In particolare, in tale atto, dopo aver richiamato la disciplina introdotta dalla L.r. 11 agosto 2017, n. 17, si afferma:

*“- VISTO il parere prot. n. 21684 del 22/09/2017, con il quale l'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione è dell'avviso:*

*-che con l'entrata in vigore della l.r. n. 17/2017, le disposizioni già vigenti hanno cessato di produrre i loro effetti e sono state sostituite da quelle da ultimo introdotte dal legislatore regionale;*

*-che in base al tenore letterale della l.r. n. 17/2017, sino all'insediamento dei Sindaci metropolitani eletti a suffragio universale e diretto, le funzioni degli enti di area vasta continuano ad essere svolte da commissari straordinari nominati ai sensi dell'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione Siciliana approvato con la l.r. n. 16/63 e successive modifiche ed integrazioni; che in assenza di diversa ed espressa previsione contenuta nella norma transitoria, essendo venuta meno 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, questi ultimi non sono più legittimati a svolgere le funzioni di Sindaco metropolitano. Tale legittimazione poteva ben essere attribuita dalla legge, laddove nella norma transitoria fosse stato aggiunto un inciso che prevedesse che i sindaci delle tre città capoluogo continuassero a svolgere i compiti e le funzioni di Sindaco metropolitano sino alle elezioni dei nuovi organi; che l'Assemblea regionale conosceva bene la situazione degli organi delle Città metropolitane e, in particolare, quella dei sindaci dei tre comuni capoluogo che si erano insediati come Sindaci metropolitani e che tuttavia, lo stesso legislatore, ben consapevole di tutto ciò, non ha inserito nella norma transitoria alcuna previsione volta a mantenere in capo ai Sindaci dei comuni capoluogo, almeno fino all'insediamento dei nuovi organi, le funzioni di Sindaco metropolitano e, pertanto, deve ritenersi che la volontà del legislatore regionale sia stata quella, desumibile dal tenore letterale della norma transitoria — di attribuire tutte le funzioni degli enti area vasta ai commissari straordinari;*

*VISTO* altresì, il parere n. 280 del 11/04/2017 con il quale il CGA osserva che la "disapplicazione" delle leggi è consentita, da parte di giudici e pubbliche amministrazioni, solo ove esse siano in contrasto con il diritto europeo di immediata e diretta applicazione ma non anche quando le leggi siano sospette di contrasto con la Costituzione e che non è infatti consentito un "sindacato diffuso"

*di costituzionalità, ma solo un sindacato rimesso alla Corte Costituzionale che può essere adita in via incidentale o in via principale;*

*CONSIDERATO* che il permanere nelle funzioni dei Sindaci metropolitani a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 7 della legge regionale n. 17/2017 può produrre la nullità degli atti dagli stessi emanati;

*VISTA* la nota con la quale il Commissario straordinario, dott.ssa Maria Elena Volpes, ha rassegnato le proprie dimissioni dalla carica;

*RITENUTO* di dovere dare esecuzione alla disposizione di cui all'articolo 7 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 17 che, per effetto, determina la decadenza dei Sindaci dei Comuni capoluogo dalla carica di Sindaci delle Città metropolitane e la cessazione dell'efficacia del D.P. n. 518/GAB del 28.2.2017, con la nomina di un Commissario straordinario cui attribuire le funzioni del Sindaco Metropolitano, della Conferenza Metropolitana e del Consiglio Metropolitano, sino all'insediamento degli organi dell'ente;

*SU PROPOSTA* dell'Assessore Regionale per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica;

## **DECRETA**

### **Art. 1**

*Per le motivazioni in premessa specificate, che qui richiamano integralmente, per effetto dell'articolo 7 della l.r. Il agosto 2017, n. 17 il Sindaco di Palermo decade*

*dalla carica di Sindaco della Città metropolitana di Palermo e cessa di avere efficacia il D.P. n. 518/GAB del 28.2.2017.*

#### **Art. 2**

*Ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, comma 1, l lett. e), della l.r. 11 agosto 2017, n. 17, il sig./dott. Girolamo di Fazio, qualifica..., è nominato commissario straordinario presso la Città Metropolitana di PALERMO, con le funzioni del Sindaco Metropolitano, della Conferenza Metropolitana e del Consiglio Metropolitano, sino all'insediamento degli organi dell'ente e comunque non oltre il 30 giugno 2018”.*

Il decreto impugnato è illegittimo a va impugnato per i seguenti motivi in

#### **DIRITTO**

**I. VIOLAZIONE DI LEGGE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 13 L.R. SICILIA N. 15/2015, COME MODIFICATO DALL'ART. 2 COMMA 1 L.R. SICILIA 11 AGOSTO 2017 N. 17; VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 11 E 14 DELLE DISPOSIZIONI SULLA LEGGE IN GENERALE PREMESSE AL CODICE CIVILE; ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITA' DEI PRESUPPOSTI E TRAVISAMENTO DEI FATTI.**

**1.** Sulla materia delle province e della istituzione delle Città metropolitane lo Stato ha esercitato la suddetta competenza emanando la legge 7 aprile 2014 n. 56, intitolata *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*.

Il comma 5 di detta legge *"in attesa della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione e delle relative norme di attuazione"*, individua le Città metropolitane nelle Regioni ad autonomia ordinaria.

Con la legge 4 agosto 2015 n. 15 la Regione Siciliana ha introdotto *“Diposizioni in materia di norme di liberi Consorzi Comunali e Città metropolitane”*.

Il Titolo I della legge ha istituito i liberi Consorzi comunali suddividendoli in due categorie: la prima costituita dai territori delle ex province di Caltanissetta, Agrigento, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e dai comuni ivi ricompresi; la seconda, costituita dalle Città metropolitane che coincidono con il territorio delle ex province di Palermo, Catania e Messina e comprendono i comuni in ciascuna di esse situati.

2. L'art. 13 della L.r. 7 agosto 2015, n. 15 prevedeva che *“L'elezione del Sindaco metropolitano è indetta con decreto del Sindaco uscente, da emanarsi non oltre il sessantesimo giorno antecedente quello della votazione.*

*2. La data dell'elezione, da svolgersi di norma in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 30 giugno, è fissata preventivamente con delibera della Giunta metropolitana.*

*In sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione si svolge in una domenica compresa tra l'1 ottobre ed il 30 novembre 2015...”.*

L'art. 51 della L.r. 4 agosto 2015 n. 15, intitolato *“Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta”*, prevedeva che: *“Nelle more dell'insediamento degli organi degli enti di area vasta, e comunque non oltre il 31 dicembre 2015, le funzioni esercitate dalle ex province regionali alla data di entrata in vigore della presente legge continuano ad essere svolte da commissari straordinari nominati ai sensi dell'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana approvato con la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modifiche ed integrazioni”.*

In base all'art. 13 della L.r. 4 agosto 2015, n. 15, pertanto, il Sindaco Metropolitano veniva eletto a seguito di specifiche elezioni dirette e, nelle more di tale elezione, le relative funzioni, ai sensi del successivo art. 51, continuavano ad essere svolte dai commissari straordinari già nominati ai sensi dell'art. 13 della Lr. 24 marzo 2014, n.

8 (come modificato dalla L.r. LR 20 novembre 2014, n. 26), il quale prevedeva che *“Norme transitorie”, “1. Nelle more dell'approvazione della legge istitutiva di cui al comma 6 dell'articolo 2, le funzioni dei liberi Consorzi di cui al comma 6 dell'articolo 1 continuano ad essere esercitate, fino all'insediamento degli organi dei predetti liberi Consorzi e delle Città metropolitane e, comunque, non oltre il termine inderogabile di cui al comma 145 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, da commissari straordinari ai sensi dell'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana (decreto legislativo presidenziale 29 ottobre 1955, n. 6) approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modifiche ed integrazioni”*.

A sua volta, tale ultima disposizione si aggancia alla precedente previsione di cui alla L.r. 27 marzo 2013, n. 7, la quale, all'art. 1, prevedeva: *“Termine per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle città metropolitane. Gestione provvisoria delle Province regionali”*.

*1. Entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto speciale della Regione siciliana, disciplina l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali. Gli organi di governo dei liberi Consorzi comunali sono eletti con sistema indiretto di secondo grado. Con la predetta legge sono disciplinate le modalità di elezione, la composizione e le funzioni degli organi suddetti.*

*2. La legge di cui al comma 1 disciplina, inoltre, l'istituzione nel territorio della Regione delle città metropolitane.*

*3. Al fine di consentire la riforma della rappresentanza locale secondo quanto previsto al comma 1, è sospeso il rinnovo degli organi provinciali. Agli organi delle*

*Province regionali che cessano per scadenza naturale o anticipata nel corso del 2013, si applica, sino al 31 dicembre 2013, la disciplina prevista dall'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana (decreto legislativo presidenziale 29 ottobre 1955, n. 6) approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modificazioni e integrazioni.*

4. *Per gli organi delle Province regionali già sottoposti a commissariamento, i poteri e le funzioni dei commissari straordinari in carica cessano a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e si applica, sino al 31 dicembre 2013, la disciplina di cui all'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana (decreto legislativo presidenziale 29 ottobre 1955, n. 6) approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modificazioni e integrazioni”.*

**Pertanto, le ex province regionali erano sottoposte a commissariamento ex art. 145 dell'OREL, avviato già a far data dalla L.r. 27 marzo 2013, n. 7 e poi continuato dall'art. 51 della L.r. 4 agosto 2015 n. 15.**

3. Ciò premesso, come è noto il Capo II del Titolo I della legge regionale 4 agosto 2015 n. 15 si occupa, alla Sezione II, di individuare e di regolare in tutti i loro aspetti (artt. 11 e segg.) gli “*Organi della Città metropolitana*”.

La suddetta legge regionale ha subito diverse modifiche.

Anzitutto, la L.r. 17 maggio 2016 n. 8, all'art. 23 ha disposto la modifica dell'art. 13 commi da 1 a 7, statuendo che “*Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo*”, abrogando la previsione originaria di cui all'art. 13 della l.r. 4 agosto 2015, n. 15.

In virtù di tale norma l'odierno Ricorrente, in quanto Sindaco eletto della Città di Palermo, come già esposto in narrativa, nel giugno 2016 si insediava quale Sindaco

della Città Metropolitana di Palermo, **cessando quindi il commissariamento avviato già dalla L.r. 27 marzo 2013, n. 7 e poi continuato dall'art. 51 della L.r. 4 agosto 2015 n. 15.**

4. Successivamente l'Assemblea Regionale Siciliana approvava la L.r. n. 11 agosto 2017, n. 17, sostanzialmente tornando all'art. 13 della 4 agosto 2015 n. 15, all'art. 2 comma 1, ha previsto che: *“l'elezione del Sindaco metropolitano è indetta, previa delibera della Giunta regionale, con decreto dell'assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, da emanarsi non oltre il sessantesimo giorno antecedente quello della votazione. L'elezione si svolge di norma in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 30 giugno. In sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione si svolge alla prima tornata elettorale utile per le elezioni amministrative del 2018”*.

L'art. 51 della L.r. 15/2015 come novellata dalla L.r. 17/2017, intitolato *“Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta”* prevede che *“Nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane eletti secondo le disposizioni della presente legge, e comunque non oltre il 30 giugno 2018, le funzioni degli enti area vasta continuano ad essere svolte da commissari straordinari nominati ai sensi dell'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana approvato con la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modifiche ed integrazioni”*.

Pertanto, da un canto la norma dell'art. 51 fa riferimento agli organi *“...delle Città metropolitane eletti secondo le disposizioni della presente legge”* e cioè ad organi ancora da eleggere.

D'altro canto, nella suddetta norma transitoria è previsto che le funzioni degli enti di area vasta <<continuano>> ad essere svolte da commissari straordinari nominati ai

sensi dell'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana.

E' evidente che l'utilizzo del termine <<continuano>> (*Prolungare nel tempo, seguitare una cosa incominciata o che già durava*) fa riferimento alla situazione dei commissariamenti che, a seguito della L.r. 17 maggio 2016 n. 8, sono continuati esclusivamente limitatamente alle funzioni assegnate al Consiglio metropolitano e non già alla funzione del Sindaco metropolitano e della Conferenza metropolitana. (cfr. D.P. 501/GAB del 4.01.2016, art. 2, come già ricostruito in narrativa).

In altri termini, una volta che era cessato il commissariamento avviato già dalla L.r. 27 marzo 2013, n. 7 e poi continuato dall'art. 51 della L.r. 4 agosto 2015 n. 15, ove il legislatore avesse voluto prevedere che gli attuali sindaci metropolitani venivano a decadere e dovevano essere commissariati, lo avrebbe stabilito espressamente con la previsione di un nuovo commissariamento e non con la <<continuazione>> di quelli attivati in precedenza.

Tale conclusione è confermata dalla circostanza che la norma transitoria dell'art. 51 non prevede che i sindaci metropolitani in carica alla data di entrata in vigore della L.r. 11 agosto 2017 n. 17 decadessero dal loro incarico e che l'art. 51 fa comunque riferimento agli organi delle Città metropolitane <<eletti secondo le disposizioni della presente legge>>, e cioè ad organi ancora da eleggere.

E' allora chiara la portata letterale della norma dell'art. 51 della L.r. 4 agosto 2015 n. 15, che può condurre solo ad una interpretazione: la permanenza del Sindaco della Città di Palermo nella sua carica di Sindaco della Città Metropolitana di Palermo fino a nuove elezioni a seguito di scadenza del mandato di Sindaco del Comune di Palermo.

Risulta allora evidente l'errore che affligge il parere prot. n. 21684 del 22.09.2017 reso dall'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione, citato nel preambolo al decreto oggi impugnato, nel quale si afferma: *“in assenza di diversa ed espressa previsione contenuta nella norma transitoria, essendo venuta meno 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, questi ultimi non sono più legittimati a svolgere le funzioni di Sindaco metropolitano. Tale legittimazione poteva ben essere attribuita dalla legge, laddove nella norma transitoria fosse stato aggiunto un inciso che prevedesse che i sindaci delle tre città capoluogo continuassero a svolgere i compiti e le funzioni di Sindaco metropolitano sino alle elezioni dei nuovi organi”* e che *“l'assemblea regionale conosceva bene la situazione degli organi delle Città Metropolitane e, in particolare, quella dei sindaci dei tre comuni capoluogo che si erano insediati come Sindaci metropolitani e che tuttavia, lo stesso legislatore, ben consapevole di tutto ciò, non ha inserito nella norma transitoria alcuna previsione volta a mantenere in capo ai Sindaci dei comuni capoluogo, almeno fino all'insediamento dei nuovi organi, le funzioni di Sindaco metropolitano [...]”*.

Invero, è proprio dalla previsione della <<continuazione>> dei commissariamenti già attivati, e non dalla attivazione di nuovi, nonché agli organi delle Città metropolitane <<eletti secondo le disposizioni della presente legge>>, che si desume la permanenza dei sindaci metropolitani in carica sino alle nuove elezioni a seguito della scadenza del mandato in corso.

A confermare l'illegittimità dell'atto impugnato il parere dell'Ecc.mo Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia n. 01049/2016 del 19/10/2016; testualmente, afferma che *“7.3. Sul piano sistematico, di regola le nuove discipline*

*dispongono per l'avvenire, e riforme ordinamentali che incidono su organi di enti costituzionali, quali sono gli enti locali, operano con effetto dalle successive elezioni. La stessa l.r. n. 35/1997, nella sua originaria formulazione, dettò una norma transitoria volta a renderla applicabile a partire dalle consiliature successive (art. 18).*

*Vale a tal proposito richiamare gli artt. 11 e 14 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, e in particolare l'art. 11 che prevede che una norma possa disporre solo per l'avvenire e conseguentemente esclude che possa essere applicata per situazioni relative a rapporti o situazioni sorti prima della sua vigenza.*

*7.4. Una interpretazione di segno opposto consentirebbe alla legge di incidere, sulla base di regole del gioco mutate in corso d'opera in ordine al permanere dei requisiti per la carica di Sindaco, quali sono gli enti locali, operano con effetto dalle successive elezioni”.*

Il CGARS è quindi giunto alla conclusione che, in assenza di una chiara ed espressa previsione normativa di segno contrario, vada sostenuta un'interpretazione della disciplina che privilegi la sopravvivenza dell'organo.

Tale risultato interpretativo vale non solo con riferimento ad organi democraticamente eletti, ma anche nelle ipotesi in cui si intervenga sui presupposti per il mantenimento di una carica che, nella fattispecie, ai sensi dell'art. 13, comma 1, della L.r. n. 15/2015 (come sostituito dall'art. 23, comma 1 lett. b della L.r. n. 8/2016) discendeva *ex lege* dalla carica di sindaco del comune capoluogo.

Peraltro, la nuova previsione della elezione diretta del Sindaco metropolitano, di cui all'articolo 2 sopra citato, e il venire meno, per il Sindaco del comune capoluogo, della carica di diritto di “*Sindaco metropolitano*” - seppure prevista dall'art.1,

comma 19, della legge n.56/2014 e in precedenza introdotta nell'ordinamento siciliano dall'art.23 della L.r. n.8/2016 di modifica della L.r. n.15/2015 – comportano, come si vedrà *infra*, certamente grave violazione della competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato dall'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione in materia di “*organi di governo e funzioni fondamentali di ..... Città metropolitane*”, nonché violazione degli artt. 14 e 15 dello Statuto Regionale Siciliano per contrasto con i principi fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica, che la legge Delrio ha attuato dettando principi inderogabili il cui rispetto impone alle regioni a statuto speciale di adeguare i propri ordinamenti.

Pertanto, la necessità di interpretare la norma transitoria dell'art. 51 nei termini sopra rassegnati si pone altresì in coerenza con i precetti costituzionali discendenti dall'art. 117 Cost, in armonia con i precetti ermeneutici sull'interpretazione costituzionalmente orientata.

**II. VIOLAZIONE DI LEGGE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 13 L.R. SICILIA N. 15/2015, COME MODIFICATO DALL'ART. 2 COMMA 1 L.R. SICILIA 11 AGOSTO 2017 N. 17; VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 11 E 14 DELLE DISPOSIZIONI SULLA LEGGE IN GENERALE PREMESSE AL CODICE CIVILE; ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITA' DEI PRESUPPOSTI E TRAVISAMENTO DEI FATTI SOTTO ULTERIORI PROFILI; VIOLAZIONE DELL'ART. 1 COST.**

Ferma restando la portata assorbente del precedente motivo il decreto impugnato è altresì illegittimo ove si consideri che, come già detto, in data 29.03.2017 il Ministro degli Interni decretava le consultazioni per l'elezione dei sindaci e dei consigli comunali per domenica 11 giugno 2017, con la previsione dell'eventuale turno di ballottaggio per domenica 25 giugno 2017.

Il Prof. Orlando, odierno Ricorrente, presentava la propria candidatura e, in seguito alle consultazioni elettorali dello scorso 11.06.2017, veniva eletto Sindaco del

Comune di Palermo con atto di proclamazione del 22 giugno 2017 e, allo stesso tempo per l'effetto, diventava anche Sindaco della Città Metropolitana di Palermo, sulla base dell'assunto di cui all'art. 13 della L.r. Sicilia n. 15/2015, così come modificato dall'art. 23 della L.r. n. 8/2016, vigente al momento delle elezioni.

Le predette elezioni si sono svolte nella vigenza dell'art. 13, comma 1, della L.r. n. 15/2015 (come sostituito dall'art. 23, comma 1 lett. b della L.r. n. 8/2016) ai sensi del quale, come già rilevato, *“Il Sindaco metropolitano è Sindaco di diritto del comune capoluogo”*.

E' allora evidente che tale consultazione ha riguardato anche la carica di Sindaco Metropolitano.

Invero, l'elezione a Sindaco metropolitano, nel sistema previsto dalla L.r. n. 15/2015 (come sostituito dall'art. 23, comma 1 lett. b della L.r. n. 8/2016), è una elezione di diritto e tuttavia <<diretta>>, nella quale, per scelta del legislatore, il corpo elettorale coincide con quello degli elettori della città capoluogo e tale coincidenza risponde ad esigenze di sinergia e coordinamento tra i due enti, nella prospettiva di uno sviluppo strategico del territorio. In tal senso in Dottrina si è osservato, in relazione alla carica di sindaco metropolitano, che *«le sue finalità, come le sue funzioni fondamentali, sono limitate e tutte incentrate intorno al concetto e all'obiettivo dello sviluppo [...] sviluppo che [...] ha una dimensione spaziale territoriale, ma una finalità e un'ampiezza di orizzonte di interesse nazionale»*. Ciò ha comportato la scelta, appunto, di sindaci metropolitani di diritto *«naturalmente portati a interpretare il nuovo ente nel suo ruolo più avanzato»* (F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 giugno 2015, p. 27.).

Risulta allora evidente che a maggior ragione, in assenza di una chiara ed espressa previsione normativa di segno contrario che prevedesse la decadenza dei sindaci metropolitani, unitamente alla previsione della <<continuazione>> dei commissariamenti e che l'art. 51 della L.r. 15/2015 fa comunque riferimento agli organi delle Città metropolitane <<eletti secondo le disposizioni della presente legge>>, vada sostenuta un'interpretazione della disciplina che privilegi la sopravvivenza dell'organo.

Una interpretazione di segno opposto, che consentisse di dichiarare immediatamente decaduto il Sindaco della Città Metropolitana di Palermo per cause diverse da quelle previste dalla normativa vigente al momento della sua elezione, e dunque dall'art. 14 della L.r. n. 15/2015, come modificata dalla L.r. n. 8/2016, comporterebbe, come già esposto, una violazione dei basilari principi generali sanciti dagli art. 11 e 14 delle preleggi, incidendo negativamente da un lato sulle scelte effettuate dalla sovranità dei cittadini del Comune di Palermo mediante le elezioni del Sindaco, ex lege sindaco metropolitano e, dall'altro, sul diritto di elettorato passivo del cittadino che è stato eletto Sindaco del Comune di Palermo e, al contempo, Sindaco della Città Metropolitana di Palermo.

Per converso, la permanenza del Prof. Orlando quale sindaco della Città Metropolitana di Palermo è conforme al principio secondo cui, in assenza di una chiara ed espressa previsione normativa di segno contrario, debba accedersi ad un'interpretazione della disciplina che privilegi la sopravvivenza dell'organo democraticamente eletto - e tale deve intendersi anche il Sindaco metropolitano che abbia acquisito tale carica per l'effetto dell'elezione a Sindaco del comune capoluogo - in armonia con i basilari principi posti a tutela della sovranità popolare (art. 1 Cost.) dei cittadini elettori del Comune di Palermo manifestatasi in occasione delle

consultazioni elettorali amministrative per l'elezione del Sindaco del Comune di Palermo, che ha *ex lege* riguardato quella a Sindaco metropolitano.

Anche sotto questo profilo, quindi, la necessità di interpretare la norma transitoria dell'art. 51 nei termini sopra rassegnati si pone altresì in coerenza con i precetti costituzionali discendenti dagli artt. 1 e 117 Cost., in armonia con i precetti ermeneutici sull'interpretazione costituzionalmente orientata.

\*\* \*\*

Ferme restando le superiori censure, il cui accoglimento determinerebbe in via diretta l'annullamento del decreto impugnato, ulteriormente si censura:

**III. ECCEZIONE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 117, COMMA 2, LETTERA P); VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 14 E 15 DELLO STATUTO REGIONALE SICILIANO PER CONTRASTO CON I PRINCIPI FONDAMENTALI DI RIFORMA ECONOMICO SOCIALE DELLA REPUBBLICA DISCENDENTI DALLA LEGGE 7 APRILE 2014 N. 56; VIOLAZIONE DELL'ACCORDO STATO -REGIONE DEL 20.06.2016; VIOLAZIONE DELL'ART. 1 COST.**

L'art.114 della Costituzione dispone che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*.

L'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di *“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Come già ricordato, sulla materia delle province e della istituzione delle Città metropolitane lo Stato ha esercitato la suddetta competenza emanando la legge 7 aprile 2014 n. 56, intitolata *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”* (c.d. legge “Delrio”), con cui sono stati ridisegnati i confini e le competenze dell'amministrazione locale, con la previsione della

costituzione delle Città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle province a la disciplina delle unioni e fusioni di comuni.

Il comma 5 di detta legge (composta da un unico articolo distinto in più commi), per quanto qui interessa, "*in attesa della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione e delle relative norme di attuazione*", individua le Città metropolitane nelle Regioni ad autonomia ordinaria, cui vanno aggiunte "*Roma Capitale*" e le Città metropolitane da istituire, conformemente alla loro autonomia speciale, dalle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna e per la cui disciplina regionale il legislatore nazionale ha precisato espressamente nel 2° periodo del medesimo comma *che "I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale .....*", prevedendo espressamente al comma 145 dell'art.1 **l'obbligo per le regioni a statuto speciale di adeguare i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge n. 56/2014.**

Con la legge 4 agosto 2015 n. 15, come visto, la Regione Siciliana ha introdotto "*Diposizioni in materia di norme di liberi Consorzi Comunali e Città metropolitane*".

Il Titolo I della legge ha istituito i liberi Consorzi comunali suddividendoli in due categorie: la prima costituita dai territori delle ex province di Caltanissetta, Agrigento, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e dai comuni ivi ricompresi; la seconda, costituita dalle Citta' metropolitane che coincidono con il territorio delle ex province di Palermo, Catania e Messina e comprendono i comuni in ciascuna di esse situati.

**Con la suddetta legge regionale, quindi, il legislatore siciliano ha optato, in relazione alle ex province di Palermo, Catania e Messina, per il recepimento del modello della città metropolitana introdotto dalla L. 56/2014.**

In particolare, le Città metropolitane e gli altri liberi Consorzi comunali sono definiti dalla citata legge regionale (art. 1, comma 3) "*enti territoriali di area vasta, dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica*".

Il Capo II del Titolo I della legge regionale si occupa alla Sezione II di individuare e di regolare in tutti i loro aspetti (artt. 11 e segg.) gli "*Organi della Città metropolitana*".

La suddetta legge regionale n°15/2015, a seguito di rilievi di incostituzionalità rappresentati dall'ANCI Sicilia immediatamente dopo la sua approvazione da parte del Parlamento Regionale Siciliano e di successivo ricorso per legittimità costituzionale presentato nel mese di ottobre 2015 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha subito diverse modifiche per adeguare la disciplina dello "*Ordinamento degli enti di area vasta della Regione Siciliana*" ai principi della riforma economica e sociale introdotta dalla citata "legge Delrio".

Con la legge regionale n°17 del 11.08.2017 intitolata "*Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano*", il legislatore regionale ha apportato ulteriori modifiche alla citata L.r. n°18/2015.

In particolare, tra le più rilevanti introdotte dal legislatore regionale nell'ordinamento delle ex Province, si evidenzia che con l'articolo 1 della suddetta legge n°17/2017 ("*Elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale*") è stato interamente sostituito l'articolo 6 della citata L.r. n°15/2015 (e ss.mm.ii.) – che prevedeva l'elezione del Presidente da parte dei sindaci e dai consiglieri comunali del comuni del libero Consorzio – e viene oggi prevista, invece, la elezione diretta

del Presidente del libero Consorzio comunale a suffragio universale da parte dei cittadini dei comuni del libero Consorzio, con procedura da svolgersi *“alla prima tornata elettorale utile per le elezioni amministrative del 2018”*.

Con l'articolo 2 della medesima legge n°17/2017 (*“Elezione diretta del Sindaco metropolitano”*), come già evidenziato, è stato interamente sostituito l'articolo 13 della L.r. n°15/2015 – che prevedeva che *“Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del comune capoluogo”* - e invece oggi viene prevista la elezione diretta del Sindaco metropolitano, a suffragio universale da parte dei cittadini dei comuni appartenenti alla Città metropolitana, con procedura da svolgersi *“alla prima tornata elettorale utile per le elezioni amministrative del 2018”*.

Con l'articolo 3 della nuova legge regionale sono state apportate modifiche all'articolo 7 bis della L.r. n°15/2015 – che prevedeva l'elezione del Consiglio del libero Consorzio comunale da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali dei comuni appartenenti al libero Consorzio – e viene oggi prevista, invece, l'elezione del Consiglio del libero Consorzio comunale *“a suffragio universale e diretto dai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni del libero Consorzio, contestualmente all'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale.”*.

Con l'articolo 4 della nuova legge (*“Elezione diretta del Consiglio metropolitano”*) sono stati sostituiti i commi 5, 6, 7, 8, e 8 bis dell'art. 14 bis della L.r. n°15/2015 – il quale articolo prevedeva l'elezione del Consiglio metropolitano da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali dei comuni appartenenti alla Città Metropolitana – e viene oggi prevista, invece, l'elezione del Consiglio metropolitano *“a suffragio universale e diretto dai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Città metropolitana”*, nonché un aumento considerevole del numero dei componenti del Consiglio metropolitano, attribuendo al competente Assessore regionale il potere di

indizione dei comizi per l'elezione diretta dell'organo, che si svolgerà anch'essa *“alla prima tornata elettorale utile per le elezioni amministrative del 2018”*.

In ultimo, l'articolo 5 della L.r. n°17/2017 ha modificato parecchi commi dell'articolo 18 della L.r. n° 15/2015 (*“Disciplina delle operazioni elettorali per l'elezione degli organi del libero Consorzio comunale e della città Metropolitana”*) dettando *“Disposizioni per l'elezione diretta del Presidente e del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Sindaco e del Consiglio metropolitano”* – con le quali viene stravolto radicalmente il precedente sistema elettorale connotato invece da elezioni di secondo livello dei medesimi organi – e stabilendo le regole per la *“Elezione del Sindaco Metropolitano”*, poiché introdotta dal sopra citato articolo 2 della medesima L.r. n°17/2017.

Ciò premesso, con le citate nuove disposizioni vengono palesemente riprodotti i medesimi vizi di incostituzionalità in cui è già incorso il legislatore regionale nelle precedenti formulazioni della medesima disciplina della materia in questione, introdotta a partire dalla citata legge regionale n°15/2015 e da cui è scaturita la sopra richiamata impugnazione governativa del 2015.

Innanzitutto, la nuova previsione della elezione diretta del Sindaco metropolitano, di cui all'articolo 2 sopra citato, e il venire meno, per il Sindaco del comune capoluogo, della carica di diritto di *“Sindaco metropolitano”* - seppure prevista dall'art.1, comma 19, della legge n.56/2014 e in precedenza introdotta nell'ordinamento siciliano dall'art.23 della L.r. n.8/2016 di modifica della L.r. n.15/2015 - comportano certamente grave violazione della competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato dall'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione in materia di *“organi di governo e funzioni fondamentali di ..... Città metropolitane”*, nonché violazione degli artt. 14 e 15 dello Statuto Regionale Siciliano per contrasto con i principi

fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica, che la legge Delrio ha attuato dettando principi inderogabili il cui rispetto impone alle regioni a statuto speciale di adeguare i propri ordinamenti.

La sopra censurata disposizione di legge, infatti, muta radicalmente l'individuazione dell'organo del "*Sindaco metropolitano*" che diventa espressione di un suffragio universale mutando, di conseguenza, pure l'assetto funzionale del governo della stessa Città metropolitana, in ragione delle particolari funzioni attribuite al suo Sindaco dall'art.12 della L.r. n.15/2015.

Per le medesime ragioni, parimenti illegittime sono le previste "elezioni dirette" del Presidente e del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano, di cui ai sopra citati articoli 1, 3 e 4 (per il Consiglio metropolitano anche perché in contrasto con la elezione di secondo grado degli stessi organi prevista invece dell'art.1, comma 25 della legge Delrio) - come lo sono pure, di conseguenza, le nuove disposizioni regionali sulla procedura di elezione degli organi, prevista dal sopra citato articolo 5 - e perché essa produce una disciplina non uniforme su tutto il territorio nella Nazione dei livelli di governo degli enti territoriali, la cui illegittimità è stata già chiaramente affermata dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 50 del 2015.

In tale sentenza il Giudice delle Leggi, con riguardo all'esigenza di uniformità, ha affermato che: *“È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali.*

*D'altro canto, le Città metropolitane istituite dalla legge n. 56 del 2014, sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale”.*

I vizi delle superiori disposizioni risultano ancora più gravi se si considera che esse violano lo “**ACCORDO FRA LO STATO E LA REGIONE SICILIANA IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA**”, sottoscritto il 20 giugno 2016 dal Presidente della Regione Siciliana unitamente al Presidente del Consiglio dei Ministri, che prevede espressamente (al punto 3, lett. I) “**il completo recepimento della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, con particolare riferimento: ..... 3) alla definizione di un piano strategico per la valorizzazione delle Città metropolitane;**”.

Al riguardo, si rileva che il processo di riallineamento alla riforma nazionale, cui la Regione Siciliana si è vincolata in sede pattizia per effetto del “citato accordo”, è stato oggetto di rilievo da parte della Corte dei Conti per la Regione siciliana – proprio per i “*ritardi della stessa regione nel dare attuazione, nei rispettivi territori, alla legge 7 aprile 2014, n. 56 ....*” - come sottolineato nel referto della Sezione delle Autonomie su “*Il riordino delle province - aspetti ordinamentali e riflessi finanziari*” approvato con delibera n. 17/SEZAUT/2015, richiamato negli atti della “*Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale*”, riunita in data 29 marzo 2017, avente ad oggetto lo stato della finanza dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane.

Per le medesime ragioni, pertanto, il Consiglio dei Ministri, riunitosi in data 13 Ottobre u.s., ha già deliberato di impugnare innanzi alla Corte Costituzionale (pure) la sopra citata la legge della Regione Sicilia n. 17 del 11/08/2017 “*...in quanto alcune disposizioni sono in contrasto con la legge statale in materia di città*

*metropolitane e province, quale legge di grande riforma economica e sociale, in violazione dei principi costituzionalmente garantiti di ragionevolezza, uguaglianza e di unità di cui agli articoli 3 e 5 della Costituzione, nonché dell'articolo 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza in materia di "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"* (comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 50 del 13.10.2017).

Pertanto, ferma restando, alla luce dei due primi motivi di impugnazione, che la <<novella>> introdotta dalla L.r. 11 agosto 2017, n. 17, non può trovare applicazione nei confronti degli organi che si sono già insediati, sussistono comunque i vizi ora rassegnati.

Si chiede quindi che l'Ecc.mo Tribunale voglia ritenere rilevante e non manifestamente infonda la suddetta questione di legittimità costituzionale e determinarsi in proposito rimettendo le relative questioni all'esame del Giudice delle leggi.

### **DOMANDA CAUTELARE**

1. Il *fumus* è insito nei due primi motivi di ricorso, dall'accoglimento dei quali si determina in via diretta l'annullamento del decreto impugnato.

Per quanto attiene al *periculum*, la permanenza del commissario determinerebbe un pregiudizio grave ed irreparabile per l'interesse pubblico al mantenimento del vigente ordinamento degli enti territoriali che rispetta lo schema dettato dal legislatore statale e che ha visto l'insediamento quale Sindaco Metropolitano della Città Metropolitana di Palermo sulla base di un legittimo procedimento democratico disciplinato dal legislatore sulla base della disciplina vigente al momento dell'elezione stessa.

Si determina inoltre un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini elettori del Comune di Palermo, che, l'11 giugno scorso, avevano scelto ed eletto il Prof. Orlando, odierno Ricorrente, quale Sindaco della Città di Palermo e Sindaco della Città Metropolitana di Palermo per 5 anni.

E' altresì evidente ed innegabile il danno che il Prof. Orlando patisce in relazione al proprio diritto all'elettorato passivo – e quindi sia a livello politico che esistenziale - quale cittadino e candidato eletto Sindaco della Città Metropolitana di Palermo a seguito e per l'effetto dell'elezione a Sindaco di Palermo del 11 giugno 2017.

2. In ogni caso l'illegittimità del decreto impugnato discende dalla conclamata illegittimità costituzionale della nuova disciplina introdotta dalla L.r. 11 agosto 2017, n. 17, per i motivi sopra illustrati.

Al riguardo, si sottolinea che la misura cautelare andrebbe concessa anche nell'ipotesi che la norma regionale venga ritenuta incostituzionale e venga sollevata questione di incostituzionalità.

Invero, in tal caso, il *fumus* del ricorso può essere identificato anche con i motivi di che si risolvano nella contestazione della legittimità costituzionale della legge applicata dall'amministrazione a mezzo dei provvedimenti impugnati, allorquando l'eccezione d'illegittimità appaia seria (A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, 1989; Cons. Stato, Ad. Plen., ord., 20 dicembre 1999, n. 2, in Foro It., 2000; III, 9; Cons. Stato, sez. VI, ord. n. 59/1998, in Riv. amm. Rep. It., 1998, 640; Cons. Stato, sez. IV, ord. n. 102/1973, Foro it., 1973, III; T.A.R. Lombardia, sez. III, ord. n. 205/1985, T.A.R., 1985, I, 2800; in particolare, secondo Cons. Stato, Ad. Plen., ord. n. 2/1999, “*Nella fase cautelare del procedimento giurisdizionale, al fine di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi, ove ne ricorrano i presupposti, col principio di effettività della tutela*

*giurisdizionale, non può escludersi, quando gli interessi in gioco lo richiedano, una forma limitata di controllo diffuso che consente la concessione del provvedimento di sospensione, rinviando alla fase di merito - al quale l'ordinanza cautelare è strumentalmente collegata - il controllo della Corte costituzionale con effetti erga omnes"; in tale contesto, sempre secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, "(...) la concessione della misura cautelare (ammissione con riserva) non comporta la disapplicazione di una norma vigente, ma tende a conciliare la tutela immediata e reale, ancorché interinale, degli interessi in gioco con il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi, e si presenta ad un tempo misura idonea ad evitare il danno grave e irreparabile del ricorrente".*

Pertanto, il Giudice Amministrativo, una volta accertata la rilevanza (e la non manifesta infondatezza) della questione di costituzionalità ai fini della decisione sulla sospensiva, può concedere detta misura cautelare e rinviare alla fase di merito il giudizio di costituzionalità.

Sempre secondo la giurisprudenza, una volta accertata la rilevanza (e la non manifesta infondatezza) della questione di costituzionalità ai fini della decisione sulla sospensiva, il Giudice Amministrativo, contemporaneamente all'emissione dell'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale, può altresì disporre, con separato provvedimento, la sospensione degli atti impugnati in via provvisoria e temporanea fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di costituzionalità (Corte Cost., 12 ottobre 1990, n. 444, in Foro It., 1991, I, 72; conforme Cons. Stato, sez. IV, ord. n. 1395/1995, Giorn. dir. amm., 1996, 743).

3. Con riguardo allo specifico profilo di *periculum* inerente i prospettati profili di incostituzionalità, si rileva che – **oltre ai gravi danni personali del Ricorrente come supra indicati** - gli obblighi assunti dalla Regione Siciliana con il citato

“accordo” del 20.06.2016 – come risulta dallo stesso atto – sono finalizzati a conseguire un ordinamento uniforme dell’intero comparto delle autonomie locali, che si armonizzi con quello statale ai fini della complessiva riduzione della spesa pubblica.

Pertanto, la violazione – reiterata – dei principi fissati dalla legge Delrio e la mancata “*valorizzazione delle Città metropolitane*”, da conseguirsi seguendo il modello istituzione inderogabile previsto dal legislatore statale, determinano il rischio di pregiudizi gravi ed irreparabili, oltre che per il precario assetto finanziario della Regione Siciliana, per la stessa finanza dello Stato.

Inoltre, dalla attuazione delle censurate previsioni della legge regionale n. 15/2017, deriva pregiudizio diretto nell’ordinamento giuridico degli enti territoriali, poiché nella Regione Siciliana verranno ad insediarsi organi diversi da quelli previsti dalla legge statale n. 56/2014, ed eletti peraltro con sistemi differenti di voto.

Sul punto si rileva, altresì, che nelle Città Metropolitane istituite nella Regione Siciliana si erano già insediati – ed esercitavano le proprie funzioni in virtù della precedente normativa – sia il Sindaco metropolitano sia la Conferenza metropolitana (il Consiglio metropolitano, invece, era gestito in regime di proroga da un Commissario regionale).

E’ palese, pertanto, che un’anticipata decadenza dei suddetti organi istituzionali – che conseguisse all’applicazione della L.r. n. 17/2017 nei termini prospettati negli atti impugnati e fermi restando i due primi motivi di impugnazione di cui al presente ricorso – determinerebbe un pregiudizio grave ed irreparabile per l’interesse pubblico al mantenimento del vigente ordinamento degli enti territoriali in Sicilia che attualmente rispetta lo schema dettato dal legislatore statale e che ha visto l’insediamento quali Sindaci Metropolitani di organi elettivi, ovvero i sindaci dei

rispettivi comuni, sulla base di un legittimo procedimento democratico disciplinato dal legislatore sulla base della previgente disciplina.

L'anticipata decadenza, in particolare, risulta ancora più abnorme relativamente alla Città Metropolitana di Palermo, ove si consideri che lo scorso mese di giugno c.a. si sono svolte le consultazioni elettorali amministrative per l'elezione del Sindaco del comune di Palermo, con atto di proclamazione del 22/06/2017, con la conseguenza che la decadenza dalla carica di tale organo si porrebbe ancor di più in frontale contrasto con i basilari principi richiamati in ricorso.

Appare allora evidente come l'applicazione delle censurate disposizioni di legge determini pure *“un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini”* elettori – indicato peraltro tra i presupposti per la concessione della misura cautelare, di cui al citato art. 35 della L. n. 87/1953 – poiché il rinnovo degli organi delle ex province siciliane da effettuare secondo le ulteriori e più recenti disposizioni elettorali dettate dal legislatore regionale, farebbe venire meno per gli stessi cittadini il principio della *“certezza del diritto”*, che imprescindibilmente deve invece essere garantito dall'ordinamento giuridico nelle materie che riguardano l'assetto istituzionale della nazione e i relativi sistemi elettorali, i quali sono espressione di un paese democratico e soprattutto determinerebbe, in spregio della sovranità popolare, la decadenza di organi legittimamente costituitisi nella vigenza della disciplina abrogata da quella sopravvenuta, viziata da palesi vizi incostituzionalità per i profili rassegnati.

Proprio in ragione delle ragioni di urgenza sopra richiamate, risulta che il Governo centrale, sussistendo presupposti di cui all'art. 35 della L. n°87/1953 (come modificato dall'art.9, c.4, L. n.131/2003), nel ricorso che ha deliberato di proporre lo scorso 13 ottobre chiederà, ai sensi dell'art.40 della medesima legge n°87/1953, che

venga ordinata la sospensione dell'esecuzione delle disposizioni regionali impugnate, la cui illegittimità costituzionale è pure oggetto di censure mediante il presente ricorso.

La sospensione è resa oltremodo necessaria dalla particolare situazione istituzionale della Assemblea regionale siciliana sottoposta a rinnovo con elezioni il 5 novembre e pertanto nella impossibilità per alcuni mesi di provvedere con nuova legge ad adeguarsi alle ragioni della impugnativa.

Per i su esposti motivi

**VOGLIA L'ECC.MO T.A.R.**

- Annullare, previa l'adozione delle opportune misure cautelari, gli atti impugnati;
- Ritenere non manifestamente infondata le questioni di illegittimità costituzionale come sopra prospettate, sollevandole e rimettendo a tal fine gli atti alla Corte Costituzionale;
- Con salvezza di spese competenze ed onorari;

Ai sensi dell'art. 13 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 e ss.mm. ed ii., si dichiara che la presente controversia è soggetta al contributo unificato di € 650,00;

Palermo, 25/10/2017

Avv. Massimiliano Mangano