

Publicato il 14/02/2024

N. 00576/2024 REG.PROV.COLL.

N. 01916/2022 REG.RIC.



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1916 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto dal Comune di Enna, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Valeria Scarlata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza della Regione Sicilia, Assessorato dell'Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Schillaci e Gabriella Gulì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Commissario Straordinario del Libero Consorzio Comunale di Enna, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del Decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 573 del 31/08/2022, pubblicato il 01/09/2022, di nomina, su proposta dell'Assessore Regionale per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica, del Commissario Straordinario per la gestione del Libero Consorzio Comunale di Enna, con le funzioni del Presidente dell'Ente, nonché le funzioni del Consiglio non attribuite all'Assemblea dall'articolo 1, lett. b) della L.r. n. 31 del 18 dicembre 2021, nelle more dell'insediamento degli organi e comunque non oltre il 31 dicembre 2022;

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 1° febbraio 2023:

- del Decreto del Presidente della Regione Siciliana e n. 610 del 29/12/2022, pubblicato il 30/12/2022, con il quale, su proposta dell'Assessore Regionale per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica, è stato prorogato il termine del 31 dicembre 2022, previsto dall'art. 1 del D.P. 573/GAB del 31/08/2022 di nomina del Commissario Straordinario per la gestione del Libero Consorzio Comunale di Enna, al 31 marzo 2023;

C) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 4 maggio 2023:

- del Decreto Presidenziale n. 530 del 30/03/2023 e pubblicato il 31/03/2023, con il quale il Presidente della Regione Siciliana, su proposta dell'Assessore Regionale per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica, ha prorogato il termine del 31 marzo 2023 previsto dall'art. 1 del D.P. 610/GAB del 29/12/2022 di nomina del Commissario Straordinario per la gestione del Libero Consorzio Comunale di Enna, al 31 agosto 2023;

D) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 31 ottobre 2023:
- del Decreto Presidenziale n. 566 del 15/09/2023 e pubblicato in pari data, con il quale il Presidente della Regione Siciliana, su proposta dell'Assessore Regionale per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica, ha nominato la dott.ssa Carmela Madonia, dirigente in servizio dell'Amministrazione regionale, Commissario Straordinario per la gestione del Libero Consorzio Comunale di Enna, sino all'insediamento degli organi elettivi del predetto ente e comunque non oltre il 31 dicembre 2024;
- nonché ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza della Regione Sicilia, dell'Assessorato dell'Autonomie Locali e della Funzione Pubblica e del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali;

Visto l'art. 79, co. 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2024 il dott. Luca Girardi e uditi per le parti i difensori presenti come specificato nel verbale;

1.1. Con un primo ricorso, notificato il 28 ottobre 2022 e depositato in data 23 novembre 2022, il Comune di Enna ha impugnato, chiedendone l'annullamento, il D.P. Reg. n. 573 del 31 agosto 2022, con cui il dott. Girolamo Di Fazio è stato nominato, quale Commissario straordinario per la gestione del Libero Consorzio

Comunale di Enna, *“previa rimessione – ove ritenuta necessaria – alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale sollevata in merito alla violazione da parte dell’art. 13, comma 43, della L.R. n°16/2022 degli artt. 1,3,5 e 114 della Costituzione”*.

In punto di fatto il Comune ricorrente espone che, con la legge regionale n. 8 del 24 marzo 2014, sono stati istituiti nove Liberi Consorzi Comunali coincidenti con le Province regionali di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani *“per l’esercizio delle funzioni di governo di area vasta”*.

Successivamente, con la legge regionale n. 15 del 4 agosto 2015, la Regione Sicilia ha dato seguito all’obbligo di riordino delle circoscrizioni provinciali disposto nella legge 56/2014 (legge Delrio). Nella suddetta legge regionale è previsto che *“nelle more dell’insediamento degli organi degli enti di vasta area, e comunque non oltre il 31 dicembre 2015, le funzioni esercitate dalle ex province regionali [...] continuano ad essere svolte da commissari straordinari nominati ai sensi dell’art. 145 dell’ordinamento amministrativo degli enti locali della regione siciliana approvato con legge regionale 15 marzo 1963 n. 16 e smi”*.

Di conseguenza, nelle more dell’insediamento degli organi degli enti di vasta area e comunque non oltre il 31 dicembre 2015, le funzioni delle ex Province sarebbero state svolte dal Commissario Straordinario, nominato con decreto dal Presidente della Regione su proposta dell’Assessore regionale per le Autonomie locali e la Funzione pubblica.

Tuttavia, le consultazioni elettorali sono state rinviate più volte fino, di recente, alla L.R. n. 16 del 10 agosto 2022, pubblicata sulla G.U.R.S n. 38 del 13 agosto 2022, che ha disposto all’art. 13 comma 43, lett. a)

un successivo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta e ha prorogato la scadenza di cui al comma 2 dell'art. 6 ed al comma 7 dell'art 14-bis della Legge Regionale n. 15 del 4 agosto 2015, sostituendo le parole *“nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2022”* con le parole *“nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023”*.

La legge regionale del 2022 nel frattempo è stata sottoposta al vaglio di legittimità della Corte Costituzionale, a seguito di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso notificato il 12 ottobre 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Con motivi aggiunti depositati in data 6 febbraio 2023, il Comune ricorrente ha chiesto poi l'annullamento, previa sospensione cautelare, del D.P. Reg. n. 610 del 29 dicembre 2022, con cui è stato prorogato ulteriormente al 31 marzo 2023 il suddetto incarico di Commissario straordinario.

Con ordinanza n. 740 del 9 marzo 2023 questo TAR ha ordinato al Comune ricorrente la rinotifica del ricorso principale e dei motivi aggiunti presso l'Avvocatura dello Stato di Palermo per nullità della stessa, atteso che non risultava in atti alcuna notifica del gravame presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato quale difensore e domiciliataria per legge delle Amministrazioni regionali intimate ai sensi dell'art. 11 del R.D. 1611/1933.

Attraverso un secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 3 maggio 2023, il Comune di Enna ha poi impugnato, chiedendone l'annullamento, il D.P. Reg. n. 530 del 30 marzo 2023, con cui è stato prorogato al 31 agosto 2023 il suddetto incarico di Commissario straordinario sempre *“previa sospensione cautelare e rimessione – ove ritenuta*

necessaria - alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale sollevata”.

Seguiva l'ordinanza n. 292 del 7 giugno 2023 con cui questo TAR ha respinto l'istanza di sospensione degli atti gravati per assenza del prescritto *periculum in mora*, essendo già pendente un giudizio di costituzionalità dell'art. 13, comma 43, della L.R. n. 16 del 10 agosto 2022, peraltro di imminente definizione.

Nelle more del presente giudizio, infatti, è sopravvenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 136 del 6 luglio 2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della l.r. n. 16/2022.

A questo punto è bene riportare alcuni stralci della detta sentenza la quale ha precisato che: *“ciascuna delle leggi regionali menzionate, unitamente al rinvio delle elezioni, disponeva altresì proroghe successive del termine ultimo entro cui doveva cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta [...] 3.5.- È dunque evidente che la legge regionale ora sottoposta al sindacato di questa Corte altro non rappresenta che l'ultimo anello di una catena di rinvii, che ha fatto sì che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali - che la L.R. Siciliana n. 15 del 2015 aveva originariamente previsto dovessero svolgersi fra il 1 ottobre e il 30 novembre 2015 - [...] ancora non abbiano avuto luogo.*

3.6.- Una tale situazione si palesa, anzitutto, in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost..

3.6.1. - Nell'esercizio della competenza legislativa di cui all'art. 14, primo comma, lettera o), dello statuto speciale, il legislatore siciliano è tenuto a istituire i liberi Consorzi comunali (che, ai sensi dell'art. 15 del medesimo statuto prendono il posto delle soppresse circoscrizioni provinciali e devono essere "dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria") e le città metropolitane; ed è altresì tenuto a farlo nel rispetto della loro natura di enti autonomi garantita dagli artt. 5

e 114 Cost., nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dettate dal legislatore statale (sentenza n. 168 del 2018, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Questa Corte ha infatti già avuto occasione di ricordare che "il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione" e ha altresì affermato la "natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come "costitutivi della Repubblica", ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost." (sentenza n. 50 del 2015, punti 3.4.1. e 3.4.3., rispettivamente, del Considerato in diritto; successivamente, sentenza n. 168 del 2018, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Di tale autonomia, il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo - che non viene meno nel caso di elezioni di secondo grado (sentenza n. 50 del 2015, punto 3.4.3. del Considerato in diritto) - rappresenta un "tratto essenziale e caratterizzante" (sentenza n. 286 del 1997, punto 8 del Considerato in diritto).

3.6.2.- Attraverso la menzionata serie di rinvii e proroghe, la Regione è venuta meno a tale dovere, con riferimento tanto ai liberi Consorzi comunali, quanto alle città metropolitane. Quanto ai primi, il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e conseguentemente anche delle elezioni dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione.

In definitiva, attraverso interventi puntuali e continui nel corso di otto anni, il legislatore regionale ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio a quanto prescritto dagli artt. 5 e 114 Cost.

3.7.- L'ennesimo rinvio previsto dalla disposizione impugnata si pone, altresì, in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. [...] L'art. 13, comma 43, della L.R. Siciliana n. 16 del 2022, pertanto, in assenza di

qualsivoglia ragione, consolida, prolunga e aggrava la situazione di sostanziale disconoscimento degli obblighi contenuti negli artt. 5 e 114 Cost. che caratterizza l'assetto delle autonomie locali in Sicilia ormai da numerosi anni.

3.8.- Deve essere quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3, 5 e 114 Cost., l'art. 13, comma 43, della L.R. Siciliana n. 16 del 2022, che ha prolungato di un anno una situazione in contrasto con la Costituzione.

A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale”.

1.2. Seguiva un terzo ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 18 ottobre 2023, con cui il Comune di Enna ha in ultimo impugnato, chiedendone l'annullamento, il D.P. Reg. n. 566 del 15 settembre 2023, di nomina, quale Commissario straordinario del Libero Consorzio Comunale di Enna, della dott.ssa Carmela Madonia, chiedendo, altresì, di sollevare la questione di legittimità costituzionale *“dell'art. 1 della L.R. siciliana n. 6 del 2023 per violazione dei citati artt. 1, 3, 5 e 114 della Costituzione nonché dei principi di grande riforma economica e sociale contenuti nella legge Delrio n. 56 del 2014, come già avvenuto con l'art. 13 comma 43 della legge regionale n. 16 del 10 agosto 2022”.*

Nella specie, il testo dell'art. 1 della l.r. n. 6 del 5 luglio 2023 prevede che: *“1. Nelle more dell'approvazione della legge regionale di riordino dei Liberi Consorzi comunali e delle Città Metropolitane, finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei predetti enti di area*

vasta, alla legge regionale 4 agosto 2015 n. 15 e successive modificazioni sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 2 dell'articolo 6 le parole "In sede prima applicazione della presente legge la data dell'elezione è fissata dal Presidente della Regione col decreto di cui al comma 1 entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023" sono sostituite dalle parole "In sede prima applicazione della presente legge nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti, la data dell'elezione è fissata dal Presidente della Regione col decreto di cui al comma 1 entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024";

b) al comma 7 dell'articolo 14-bis le parole "In sede di prima applicazione della presente legge l'elezione si svolge entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023", sono sostituite dalle parole "In sede prima applicazione della presente legge nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti, la data dell'elezione è fissata dal Presidente della Regione col decreto di cui al comma 1 entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024";

c) al comma 1 dell'articolo 51 le parole "e comunque non oltre il 31 agosto 2023" sono sostituite dalle parole "e comunque non oltre il 31 dicembre 2024".

2. I commissari straordinari nominati ai sensi della presente legge sono scelti tra i dirigenti in servizio nell'amministrazione regionale".

2. Il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, è assistito da due censure così sintetizzabili:

I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 5 e 114 della Costituzione. Illegittimità derivata.

Il decreto presidenziale n. 566 del 15 settembre 2023, al pari degli altri decreti già precedentemente impugnati, sarebbe illegittimo per violazione degli artt. 1, 3, 5 e 114 della Costituzione laddove prevede nuovamente la nomina di un Commissario Straordinario per la gestione del Libero Consorzio Comunale, sino all'insediamento degli organi elettivi del predetto Ente e comunque non oltre il 31 dicembre 2024.

Infatti, anche l'ultimo decreto di nomina del Commissario Straordinario violerebbe numerosi principi costituzionali tra cui: il principio di democraticità di cui all'art. 1, comma primo della Costituzione, in quanto i referendum e le elezioni (ancorché indirette) rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare (sentenza costituzionale n. 1/2014), nonché i principi di autonomia e rappresentatività di cui agli artt. 5 e 114 Cost., che appaiono ridimensionati e svuotati da un commissariamento - di fatto - *sine die*.

Tali provvedimenti si porrebbero in contrasto, altresì, con il principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 della Costituzione in quanto la circostanza eccezionale che poteva giustificare, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della disciplina di riforma, la proroga originariamente disposta, non potrebbe porsi come plausibile ragione giustificativa delle successive proroghe che si sono susseguite negli ultimi anni, nonché della recente nomina del nuovo Commissario del

Libero Consorzio Comunale, ciò che stabilizzerebbe l'eccezionalità oltre ogni ragionevole limite.

Ne consegue che anche il D.P. n. 566 del 15 settembre 2023 sarebbe affetto da illegittimità derivata dall'incostituzionalità della norma (art. 1 della legge regionale n. 6 del 5 luglio 2023) di cui costituisce diretta attuazione;

II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 5 e 117, commi secondo lettera p), e terzo, della Costituzione – in relazione ai «principi di grande riforma economica e sociale» di cui all'art. 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, nonché 67, 69 e 82 della legge 7 aprile 2014 n. 56. Illegittimità derivata.

Il decreto impugnato sarebbe illegittimo anche nella parte in cui attribuisce al Commissario straordinario un compenso per la carica ricoperta, in violazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 82, della legge del 7 aprile 2014 n. 56 il quale prevede che: *“nel caso di cui al comma 79, lettere a) e b), in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il presidente della provincia in carica alla data di entrata in vigore della presente legge ovvero, in tutti i casi, qualora la provincia sia commissariata, il commissario a partire dal 1° luglio 2014, assumendo anche le funzioni del consiglio provinciale, nonché la giunta provinciale, restano in carica a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 78”*.

3. L'Avvocatura dello Stato di Palermo, con nota n. 99508 del 20 ottobre 2023, nel richiamare precedenti note di analogo tenore, ha declinato il patrocinio difensivo per la Presidenza della Regione Siciliana, per l'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della

Funzione Pubblica e per il Dipartimento regionale delle Autonomie Locali, avendo rilevato un potenziale conflitto d'interessi tra la posizione delle Amministrazioni regionali e quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quest'ultima difesa dall'Avvocatura dello Stato nel giudizio di legittimità costituzionale della suddetta L.R. n. 16/2022. Le amministrazioni regionali si sono, quindi, costituite con l'assistenza di avvocati dell'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana, i quali hanno depositato memorie a difesa chiedendo il rigetto del ricorso previo esame di alcune eccezioni in rito.

In particolare, le resistenti eccepiscono l'assenza in capo al Comune di Enna delle condizioni dell'azione, ovvero titolarità di una posizione giuridica sostanziale (interesse legittimo) tutelabile, legittimazione a ricorrere e interesse a ricorrere. In altri termini, a loro dire, non sarebbe ravvisabile, in capo al Comune ricorrente, una posizione soggettiva qualificata e differenziata, di cui possa predicarsi una lesione diretta e immediata, inerente ad un qualsivoglia interesse dell'ente locale, in quanto l'iniziativa giudiziaria sarebbe rivolta alla mera, astratta legittimità dell'azione amministrativa, con conseguente inammissibilità dei ricorsi promossi. Sotto altro profilo, difetterebbe anche un presupposto processuale, in quanto l'impugnativa, con particolare guardo al terzo ricorso per motivi aggiunti, ha ad oggetto un atto politico, ossia il sopra citato art. 1 della L. r. n. 6/2023, non appuntandosi alcuna censura nei confronti del provvedimento impugnato (D.P. Reg. n. 566/2023). In subordine, il provvedimento di nomina impugnato dovrebbe comunque configurarsi come atto di c.d. "*alta amministrazione*", il cui sindacato in sede giurisdizionale è circoscritto alla manifesta illogicità formale e procedurale.

Le Amministrazioni regionali contestano anche, nel merito, l'asserita incostituzionalità dell'art. 1 della L.r. n. 6/2023. A tal proposito fanno rilevare come la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 136 del 6 luglio 2023, nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 1, comma 43, della L.r. n. 16/2022, ha comunque rilevato che *“la disposizione oggetto del presente giudizio non menziona alcuna giustificazione per il rinvio di un anno delle mai celebrate elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani. Né una simile giustificazione emerge dai lavori preparatori della disposizione stessa o è stata fornita dalla Regione, che, come detto, non si è difesa relativamente a questa parte del giudizio”*.

Per contro, a loro dire, l'art. 1 della L.r. n. 6/2023, in aderenza alle indicazioni della Consulta, esprimerebbe a chiare lettere un atteggiamento evolutivo, strumentale al recepimento della riforma nazionale degli enti di area vasta, garantendo la continuità della gestione degli stessi mediante la nomina commissariale: *“nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti”*.

In vista dell'odierna udienza pubblica le parti hanno scambiato memorie a difesa, essenzialmente ribadendo le proprie argomentazioni.

All'udienza pubblica del 6 febbraio 2024, la causa è stata posta in decisione.

4. Devono essere preliminarmente scrutinate le eccezioni in rito sollevate dalla Difesa delle Amministrazioni resistenti.

5. Vanno disattese le eccezioni di difetto di interesse e di legittimazione attiva del Comune, il quale ha indubbi legittimazione e interesse alla

proposizione del gravame in epigrafe quale ente coinvolto espressamente dalla legge nella costituzione degli organi degli enti di area vasta in Sicilia.

Infatti, per la l.r.15/2015 sono organi del Libero Consorzio Comunale il Presidente, la Giunta, il Consiglio del Libero Consorzio e l'Assemblea (art. 4). Inoltre ed ai nostri fini, il comma 5 dell'art. 6 della citata legge regionale, rubricato *“Elezione del Presidente del libero Consorzio comunale”*, prevede che *“Il Presidente del libero Consorzio comunale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni del libero Consorzio comunale”*, mentre il comma 6 stabilisce che: *“Sono candidabili a Presidente del libero Consorzio comunale i sindaci dei comuni appartenenti allo stesso libero Consorzio comunale il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni”*.

Deve quindi ritenersi legittimato ad agire il Comune ricorrente che vanta una situazione soggettiva qualificata e differenziata - riferibile tanto alle facoltà relative all'elettorato attivo e passivo attribuite ai propri organi quanto alla titolarità della rappresentatività popolare della quale è indubbiamente portatore e che, attraverso il meccanismo elettivo di secondo grado, è chiamato ad esprimere nei costituendi organi del Libero Consorzio Comunale - soggetta a lesione diretta ed immediata dal continuo rinvio dell'attuazione delle norme in parola.

Sussiste, pertanto, l'interesse del Comune all'annullamento degli atti gravati, ed in particolare da ultimo, del Decreto Presidenziale n. 566/23 con il quale il Presidente della Regione siciliana ha nominato un nuovo Commissario Straordinario per la gestione del Libero Consorzio Comunale di Enna, sino all'insediamento degli organi elettivi del predetto ente e comunque non oltre il 31 dicembre 2024,

ottenendo il Comune un'effettiva utilità, cioè un risultato di vantaggio, dall'accoglimento del ricorso, non potendo l'amministrazione regionale più procrastinare l'avvio delle procedure per l'elezione degli organi degli enti territoriali di area vasta.

6. Con altra eccezione preliminare, la Presidenza della Regione rileva l'inammissibilità del gravame per asserita violazione dell'art. 7, comma 1, c.p.a. secondo cui *“non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico”*.

A dire della Presidenza resistente, infatti, l'impugnativa avrebbe ad oggetto un atto politico, ossia il sopra citato art. 1 della L. r. n. 6/2023, non avendo il ricorrente svolto alcuna censura nei confronti del provvedimento impugnato, e cioè il D.P. Reg. n. 566/2023, quale mera pedissequa attuazione della legge.

La tesi dell'amministrazione – indipendentemente dalla circostanza che il Comune di Enna ha anche impugnato, con il secondo motivo di ricorso, il Decreto Presidenziale suddetto nella parte in cui attribuisce al Commissario straordinario un compenso per la carica ricoperta – non può trovare ingresso in considerazione del fatto che il decreto del Presidente della Regione impugnato costituisce oggetto di specifica censura propria di illegittimità (costituzionale) derivata.

Sulla natura poi di atto di alta amministrazione del Decreto Presidenziale citato non occorre specifica replica in quanto lo stesso, anche se provvedimento connotato da assai ampia discrezionalità in ordine alla scelta della persona fisica destinata ad ottenere l'incarico commissariale, deve comunque rispettare i limiti e le finalità poste dalla legge e, pertanto, è anch'esso soggetto al sindacato giurisdizionale di legittimità imposto dall'art. 113 Cost., ragione per cui è impugnabile

con gli strumenti tipici del processo amministrativo. Circostanza ben nota all'amministrazione regionale che ha previsto all'art. 3 dello stesso Decreto che: *“Avverso al presente provvedimento potrà essere presentato ricorso entro 60 giorni avanti al T.A.R. Sicilia o, alternativamente, ricorso straordinario entro 120 giorni, avanti al Presidente della Regione”*.

7.1. Procedendo oltre, va scrutinata la questioni di costituzionalità sollevata dal Comune di Enna.

È opinione del Tribunale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 6 del 5 luglio 2023 per violazione degli artt. 3, 5 e 114 della Costituzione, secondo gli insegnamenti già espressi dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 136/23.

7.2. Per quanto riguarda la rilevanza della questione, in presenza dell'attuale quadro normativo il primo motivo di gravame dovrebbe essere sicuramente rigettato constatato che anche la nuova normativa regionale consente il differimento dell'elezione dei Presidenti dei Liberi Consorzi Comunali e le conseguenti proroghe dei commissariamenti fino al 31 dicembre 2024, da ciò discenderebbe la formale legittimità del Decreto Presidenziale n. 566/23 impugnato in questa sede.

Invece il secondo motivo di impugnazione, riguardando esclusivamente profili relativi alla remunerazione dell'attività commissariale, non si configura quale censura assorbente e idonea a condurre all'integrale annullamento del decreto censurato.

7.3. Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza della questione, occorre ribadire che la Corte Costituzionale si è già pronunciata, con la sentenza n. 136 del 6 luglio 2023, sulle medesime contestazioni,

poste alla sua attenzione in quella sede dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con declaratoria, all'esito del giudizio, d'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della legge regionale della Sicilia n. 16/2022, proprio per contrasto con gli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione, in relazione agli articoli 14, primo comma, lettera o) , e 15 dello Statuto speciale della Regione siciliana.

Si fa pertanto rinvio a quanto in quella sede già sufficientemente chiarito dalla Consulta e sinteticamente già richiamato in narrativa della presente ordinanza.

Invece, per quanto riguarda l'unico aspetto di novità presente nella l.r. 6/23 e che, a dire delle resistenti, consentirebbe di porsi in linea con i principi affermati dalla Consulta con la detta sentenza n. 136 /23, (cfr. *“la disposizione oggetto del presente giudizio non menziona alcuna giustificazione per il rinvio di un anno delle mai celebrate elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani”*), si osserva quanto segue.

La norma della cui costituzionalità si dubita, ovvero l'art. 1 della L.r. n. 6/23, legittima il nuovo differimento delle elezioni *“nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti”*.

Tale specificazione, assente nella precedente proroga già oggetto di vaglio di costituzionalità, proverebbe, a dire delle resistenti, *“un atteggiamento evolutivo, strumentale al recepimento della riforma nazionale degli enti di area vasta, garantendo la continuità della gestione degli stessi mediante la nomina commissariale. [...] La chiara giustificazione del rinvio in ragione della necessaria preventiva definizione del procedimento di riforma in sede nazionale volta*

all'elezione a suffragio universale degli organi de quibus, consente di evitare rischi di sovrapposizioni e contrasti tra normative o di adottare procedure che nel giro di poco tempo possono risultare superate da modifiche in sede nazionale che valgono come principi di grande riforma economico-sociale. Il processo di evoluzione legislativa a livello nazionale per il superamento della legge Delrio (L. n. 56/2014), chiara espressione di un mutato indirizzo politico in materia, è documentabile attraverso specifiche iniziative legislative in corso di esame dal Parlamento nazionale (Atti senato S203 – S367 – S57 – S417) tendenti a reintrodurre l'elezione a suffragio universale diretto degli organi di Province e Città Metropolitane, superando l'elezione di secondo grado prevista dalla succitata legge n. 56/2014. In parallelo, il processo di riforma in sede regionale registra la recente approvazione di un Disegno di Legge di iniziativa governativa sulla “Disciplina in materia di funzioni, organi di governo e sistema elettorale delle province e delle città metropolitane”, esitato con deliberazione della Giunta Regionale n.117 del 3 marzo 2023 e già in fase di trattazione all’A.R.S. (d.d.l. n. 319/2017), finalizzato, anch’esso, alla reintroduzione dell’elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei Liberi Consorzi Comunali” (dalla memoria della Presidenza della Regione Siciliana del 15 gennaio 2024).

Il Collegio non può che evidenziare come, da un lato, la Consulta nella sentenza n. 136/23 ritenga indispensabile che la Regione individui una giustificazione al rinvio delle elezioni ai soli fini del superamento del canone della ragionevolezza della disposizione regionale, pena la violazione dell’art. 3 della Costituzione, ma lasciando comunque validi ed impregiudicati i precedenti rilievi con i quali la Corte ha stigmatizzato l’atteggiamento del legislatore regionale che ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio a quanto prescritto dagli artt. 5 e 114 Cost.. A tal fine, si noti come la

Corte, in chiusura di sentenza esprima, un monito diretto alla Regione Sicilia che, anche in questa sede, appare difficilmente superabile: *“A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell’autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale”*.

Dall’altro, la giustificazione offerta nel testo di legge, e difesa dalle amministrazioni resistenti con i propri scritti, poggia su dati evanescenti e comunque non definitivi (eventuali esiti di iniziative legislative nazionali o disegni di legge di iniziativa governativa ancora in fase di trattazione all’Assemblea Regionale Siciliana) che – in quanto dipendenti da solo eventuali determinazioni politiche di organi parlamentari nazionali e regionali, del tutto liberi sull’*an, quid, quomodo e quando* delle proprie attività - scontano anch’essi i limiti ed i rischi che si vuol scongiurare: l’ennesimo rinvio *sine die* della costituzione degli enti di area vasta in Sicilia.

Ad avviso del Collegio, quindi, la giustificazione dell’ulteriore rinvio della celebrazione delle elezioni per la costituzione degli organi ordinari dei liberi consorzi (attesa dell’approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all’introduzione dell’elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti cui dovrebbe comunque seguire un’attività legislativa regionale di recepimento/attuazione) non vale a superare i profili di illegittimità già ritenuti sussistenti dalla Corte Costituzionale nell’art. 13, comma 43, della legge regionale n. 16 del 10 agosto 2022 con la sentenza n. 136 del 6 luglio 2023.

8. In conclusione, deve essere ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - che, con la presente ordinanza, viene rimessa alla Corte Costituzionale - dell'art. 1 della legge regionale n. 6 del 6 luglio 2023 per violazione per violazione dei citati artt. 3, 5 e 114 della Costituzione.

Il presente giudizio va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della l. n. 87/1953, degli atti alla Corte Costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 6 del 6 luglio 2023 per violazione degli artt. 1, 3, 5 e 114 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.

Dispone, altresì, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti del presente giudizio, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Regione Sicilia e al Presidente della Assemblea Regionale Siciliana.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Maria Cappellano, Consigliere

Luca Girardi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Luca Girardi

IL PRESIDENTE

Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO