



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA**  
**Adunanza delle Sezioni riunite del 13 ottobre 2020**  
**NUMERO AFFARE 00307/2019**

**OGGETTO:**

Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale.

Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana proposto dal Comune di Messina per l'annullamento del decreto dell'Assessore Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica n. 219 dell'8 agosto 2018 e del D.P. del 23 marzo 2003, n. 8. Istanza di sospensione;

**LA SEZIONE**

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n.23711/314.18.8 del 4 novembre 2019, con la quale la Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa sull'affare consultivo in oggetto; Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giambattista Bufardecì;

*Premesso e considerato:*

1. Con atto notificato al Dipartimento regionale delle Autonomie Locali, a mezzo pec del 14 novembre 2018, ed alla Presidenza della regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale, mediante raccomandata a/r del 23 novembre 2018, il Comune di Messina ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione, avverso e per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del decreto dell'Assessore regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica dell'8 agosto 2018, pubblicato nella G.U.R.S. n. 37, p. I, del 24 agosto 2018, con cui si autorizza «per le finalità di cui all'art. 8, comma 1 lett. a) della legge regionale 23 dicembre 2000 n.30 e s. m. i., la consultazione referendaria sul progetto di variazione territoriale riguardante l'istituzione del comune autonomo di Montemare, ex XII e XIII quartiere del Comune di Messina» e, ove occorra, del D.P. 23 marzo 2003, n. 8, recante il regolamento della consultazione referendaria prevista dall'art. 8, comma 8, della l.r. n. 30/2000, nella parte in cui, agli artt. 2 e segg. non prevede un limite temporale all'istruttoria da parte dell'Assessorato regionale competente.

L'Amministrazione ricorrente ha esposto che:

il Comitato denominato "Montemare Comune" ha presentato un progetto di variazione territoriale finalizzato allo stralcio dal Comune di Messina della porzione di territorio corrispondente ai quartieri XII e XIII, nonché della popolazione ivi insediata, per la costituzione di un comune autonomo; ha inviato il progetto di variazione territoriale al competente Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, il quale, dopo un'istruttoria durata cinque anni, ha autorizzato, con il D.A. impugnato, la consultazione referendaria.

2. Il ricorso è basato sui seguenti motivi di diritto:

a) illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 7-ter, della l. r. n. 30/2000, per violazione degli artt. 3 e 48 della Costituzione. Conseguente illegittimità del decreto impugnato all'esito della pronuncia incidentale del Giudice delle leggi, per violazione della norma su richiamata.

Il decreto impugnato ha disposto che, ricorrendo le condizioni previste dall'art. 8, comma 3, della l.r. n. 30 del 2000, «la popolazione interessata alla consultazione referendaria risulta essere nella sua interezza la popolazione del Comune di Messina, il cui territorio deve subire modificazioni unitamente a

parti della popolazione, nella considerazione che alla stessa deve riconoscersi un interesse qualificato per intervenire nel procedimento di variazione che riguarda parti del territorio e di popolazione per cui saranno chiamati ad esprimere il loro voto tutti i cittadini elettori residenti nel Comune di Messina».

Il ricorrente ha sostenuto l'incostituzionalità dell'art. 8, comma 7-ter, della l. r. n. 30/2000, che prevede: «Nei casi di istituzione di nuovi comuni in cui all'intera popolazione residente sia riconosciuto il diritto di voto, i risultati del referendum, ai fini del quorum strutturale, sono distintamente raccolti e valutati con riguardo all'ambito della frazione di cui si chiede il distacco e con riguardo al restante ambito comunale. In tal caso, il referendum è valido se vota la metà più uno degli aventi diritto in almeno uno dei due ambiti. Nel caso in cui in entrambi gli ambiti si raggiunge il quorum strutturale, il risultato valutabile è quello complessivo». Ha eccepito, infatti, che, una volta stabilita la partecipazione di tutti i residenti del Comune al referendum, la previsione del doppio quorum contrasterebbe con il principio di eguaglianza contenuto negli artt. 3 e 48 della Costituzione, a fronte di un'identica posizione e di un interesse indifferenziabile riconosciuto all'intera popolazione del Comune, consentendo al 3% della popolazione, costituito dagli abitanti delle zone da scorporare, di condizionare il risultato della consultazione.

Dalla pronuncia della Corte Costituzionale discenderebbe l'incostituzionalità del decreto impugnato.

b) Illegittimità costituzionale dell'art. 8, della l. r. n. 30/2000, per violazione del principio di ragionevolezza discendente dall'art. 3 Cost., nella parte in cui non ha previsto un termine massimo di validità della ricognizione degli elementi necessari ai fini istruttori per le valutazioni di competenza dell'Assessorato regionale ai fini dell'emanazione del provvedimento di autorizzazione alla consultazione referendaria. Conseguente illegittimità dell'art. 2 e segg. del "Regolamento della consultazione referendaria" prevista dall'art. 8, comma 8, della l. r. n. 30/2000, nonché, progressivamente, del decreto autorizzativo impugnato.

Il Comune di Messina ha sostenuto l'illegittimità dell'art. 8 della l. r. n. 30/2000, a causa della mancata previsione di un termine per l'esercizio del potere autorizzativo della Regione o, almeno, dell'obbligo di aggiornamento dei dati da scrutinare (in particolare di quello demografico), dal momento che, il trascorrere di un lungo lasso di tempo, come nel caso in esame, tra la richiesta d'indizione del referendum e la sua autorizzazione potrebbe determinare il venire meno dei presupposti per la consultazione, da cui discenderebbe l'illegittimità dell'art. 2 e segg. del "Regolamento della consultazione referendaria" prevista dall'art. 8, c. 8, della l. r. n. 30/2000, nonché, progressivamente, del decreto autorizzativo impugnato.

3. Con nota prot. n. 16976 del 19 novembre 2018 il Dipartimento regionale delle Autonomie Locali ha trasmesso il rapporto istruttorio.

4. Il Comitato "Montemare Comune", controinteressato, si è costituito in giudizio con memoria del 20 novembre 2018, seguita poi dalle controdeduzioni trasmesse con pec del 9 gennaio 2019, con cui ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso. Ha rilevato in particolare che:

4a) il Comune di Messina dapprima non ha ritenuto di impugnare innanzi al T.a.r. il decreto in questione cui, anzi, ha dato corso disponendo la fissazione della consultazione referendaria per il 16 dicembre 2018; successivamente ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione *«senza però sollevare alcun rilievo di legittimità rispetto al decreto impugnato»;*

4b) l'Amministrazione comunale, infatti, non ha chiesto un *«annullamento "diretto", bensì un annullamento subordinato ad una pronuncia di illegittimità costituzionale della normativa di riferimento che dovrebbe essere sollecitata dallo stesso Presidente della Regione. In tutte le nove pagine di ricorso non viene indicata una sola illegittimità o irregolarità dell'iter, ma si contesta l'aderenza al dettato costituzionale della norma (rispettata dal Comitato) che tale iter prevede. Pertanto, quindi, il ricorso non solo non contesta la legittimità del decreto ma di fatto la presuppone, tanto che per ottenerne l'annullamento, non trovando altre ragioni valide nella perfezione giuridica del decreto, si ricorre ad una richiesta di illegittimità costituzionale di norme vigenti che quindi lo stesso decreto presuppone essere state correttamente applicate.»;*

4c) sarebbe paradossale che il Presidente della Regione, da una parte, possa sollevare questione di legittimità costituzionale di una norma della Regione (che in tal caso ben potrebbe/dovrebbe essere oggetto di modifica da parte della A.R.S.) e che lo stesso Presidente della Regione, dall'altra parte, debba costituirsi in difesa della stessa norma (di cui ha ritenuto fondata l'eccezione di incostituzionalità) nel giudizio innanzi alla Corte Costituzionale;

4d) *«la procedura in questione viene esitata con legge regionale, pertanto certamente il relativo iter deve essere rapportato all'importanza e complessità della vicenda. Non si può pretendere che venga deciso se formare un nuovo comune, o spostare porzioni di territorio, in novanta giorni, così come non si può pretendere che una legge regionale venga emanata in novanta giorni dalla proposta della stessa.».* Nella fattispecie, peraltro, lo stesso comune di Messina ha impegnato due dei cinque anni del procedimento, dimostrando la complessità e difficoltà dello stesso procedimento, riscontrando con grande ritardo la trasmissione di atti e di un parere richiesti dall'Assessorato regionale.

5. Con nota prot. n. 28331 del 07.12.2018, l'Ufficio legislativo e legale ha comunicato al Comune ricorrente di aver completato l'acquisizione della documentazione utile alla decisione del gravame, dando un termine per l'esercizio del diritto d'accesso e per la presentazione di eventuali memorie. L'Amministrazione comunale non si è avvalsa né del diritto d'accesso, né della facoltà di produrre memorie.

6. Il ricorso, in quanto proposto nei termini di legge, è ricevibile, (notifica del gravame in data 14 novembre 2018 e pubblicazione del primo atto impugnato il 24 agosto 2018).

7. L'Ufficio nella sua relazione del 4 novembre 2019, dopo avere sottolineato che il gravame è stato proposto al solo scopo di sollevare la questione di costituzionalità nei confronti dell'art. 8 della l. r. n. 30/2000 (da cui deriverebbe pure l'illegittimità dell'art. 2 e segg. della stessa legge), ha concluso per l'infondatezza del ricorso in quanto:

7a) in ordine al primo motivo, l'art. 3 della Costituzione *«contiene il principio dell'uguaglianza giuridica dei cittadini, la cui salvaguardia, come generalmente riconosciuto, richiede talvolta una disciplina differenziata a tutela di alcune specifiche categorie di individui, a condizione che non si tratti di discriminazioni irrazionali o irragionevoli. Un corollario di tale principio, elaborato dalla Corte Costituzionale, è il principio della "ragionevolezza", secondo il quale le disposizioni contenute in atti aventi valore di legge devono essere adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore, per cui soltanto nel caso in cui esse risultino irragionevoli potrà sollevarsi la questione di legittimità costituzionale.».*

Nella fattispecie, e cioè nei casi d'istituzione di nuovi comuni, avere previsto la partecipazione alla consultazione referendaria dell'intera popolazione residente ed allo stesso tempo un doppio quorum ai fini della sua validità è da ritenersi ragionevole ed equo al fine di garantire la possibilità a tutti gli abitanti di esprimere la propria opinione, tenendo conto del pericolo reale che la popolazione non direttamente coinvolta nel mutamento territoriale si disinteressa al voto, vanificando la consultazione e mettendo a repentaglio gli interessi di coloro che sono direttamente toccati dal suo esito. Peraltro *«il principio di eguaglianza contenuto nell'art. 48 della Costituzione garantisce che ad ogni voto espresso da qualsiasi cittadino venga attribuito uguale valore, concetto che non appare violato dall'art. 8, c. 7 ter, della l. r. n. 30/2000 che garantisce a tutti i residenti del Comune la facoltà di partecipare al referendum con pari dignità, pur tenendo conto, attraverso la previsione del doppio quorum strutturale, della concreta eventualità che una consistente parte degli aventi diritto si disinteressa e scelga di non partecipare.»;*

7b) in ordine al secondo motivo di ricorso, *«il Comune di Messina non dà alcuna indicazione su cosa debba intendersi per tempo congruo dalla proposta per l'indizione del referendum da parte della Regione, appellandosi ad un vago principio di ragionevolezza, contenuto nell'art. 3 della Costituzione, senza specificare come esso si riverberi sul caso in esame, dal momento che si limita a rilevare genericamente la durata del procedimento senza indicare, in concreto, come essa alteri i risultati della consultazione, salvo ad indicare ipotetiche conseguenze che potrebbero derivare dal tempo trascorso.».*

Peraltro l'omessa l'indicazione di un termine per la conclusione del procedimento autorizzativo, certamente di difficile determinazione in quanto variabile in relazione alle circostanze, è da considerare volta ad impedire di vanificare l'esercizio del potere d'iniziativa previsto dall'art. 9, "Potere di iniziativa del procedimento di variazione", della l. r. n. 30/2000.

8. Questo Consiglio ritiene che le suindicate conclusioni siano del tutto condivisibili.

Le eccezioni di incostituzionalità sollevate dall'amministrazione ricorrente sono, altresì, manifestamente infondate anche in ragione degli insegnamenti della Consulta in materia.

8a) A tal riguardo si osserva che la Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 123/2019 (avente ad oggetto la legge regionale siciliana n. 1/2018 secondo cui le variazioni delle denominazioni dei Comuni termali della Regione Siciliana, *«consistenti nell'aggiunta della parola "terme" alla denominazione originaria»*), oltre ad essere approvate dal consiglio comunale con la maggioranza qualificata indicata

dalla norma, «non sono più soggette a referendum preventivo, da indirsi obbligatoriamente e interessante la popolazione dell'intero comune»), alla luce del principio di cui all'art. 133, secondo comma, Cost. e nel contesto caratterizzato dalla disciplina generale recata dalla legge reg. siciliana n. 30 del 2000, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 1/2018 che aveva modificato proprio l'art. 8 della legge regionale in questione che quindi, anche se indirettamente (atteso il diverso oggetto della questione), è da considerare immune dai vizi di costituzionalità eccepiuti dal Comune di Messina quali unici motivi di ricorso;

8b) inoltre la Corte Costituzionale con l'altrettanto recente sentenza n. 214/2019 (avente ad oggetto la legge della regione Marche 23 giugno 2014, n. 15, nella parte in cui, nel determinare il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la conseguente incorporazione in quello di Mondolfo, non ha esteso la possibilità di partecipare alla propedeutica consultazione referendaria all'intera popolazione residente nei due rispettivi territori), ai fini della corretta delimitazione del concetto di "popolazioni interessate", ha affermato non essere condivisibile l'assunto secondo cui il coinvolgimento della totalità dei residenti è la regola, mentre la consultazione di una sola parte di essi è l'eccezione. E, anzi, la Corte ha chiarito che il concetto di "popolazioni interessate" costituisce, piuttosto, dato variabile in funzione degli specifici e qualificati interessi che, di volta in volta, vengono coltivati dalle popolazioni in qualche misura coinvolte, direttamente o indirettamente, nel simultaneo processo di distacco e incorporazione. Di qui l'elasticità e la variabilità del suo contenuto ossia del perimetro delle popolazioni da consultare mediante referendum in simili circostanze. Nella fattispecie la Consulta ha reputato costituzionalmente compatibile la soluzione, tutto sommato intermedia, intrapresa dalla Regione Marche (nella scelta tra coinvolgimento della sola frazione di Marotta e coinvolgimento di tutti i residenti dei due comuni di Fano e Mondolfo è stata infatti adottata una terza via: consultazione delle popolazioni dei due stessi comuni residenti nelle aree immediatamente contigue alla frazione di Marotta) sulla base delle ragioni di seguito sintetizzate:

aa) la diversa ampiezza territoriale e demografica dei due comuni, tale da condizionare gli esiti del voto. La legge regionale avrebbe dunque il compito, in questi casi, di riportare in equilibrio un simile delicato aspetto;

bb) la limitata estensione del territorio oggetto di variazione territoriale;

cc) la particolare collocazione geografica della stessa frazione territoriale (molto più vicina al centro del comune incorporante);

dd) la particolare questione sociologica, data dalla maggiore vicinanza – in termini di abitudini e frequentazioni – degli abitanti della frazione di Marotta rispetto a quelli del Comune di Mondolfo;

ee) il comune utilizzo (tra abitanti della frazione di Marotta e abitanti di Mondolfo) di diverse infrastrutture e servizi (farmacia, scuole, ecc.);

ff) le esigenze di omogenea amministrazione della fascia costiera, date dalla sostanziale continuità degli esistenti stabilimenti balneari;

gg) alcun peso potrebbe invece annettersi alla diminuzione delle entrate tributarie ai danni del Comune di Fano, rappresentando una simile evenienza una costante di ogni variazione territoriale di questo tipo e, come tale, a suo tempo già ampiamente presa in considerazione dal legislatore costituente.

8c) ancora, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 47/2003 (avente ad oggetto l'art. 10, terzo comma, l. r. Lombardia 7 settembre 1992, n. 28, nella parte in cui prevedeva che al referendum indetto per l'istituzione di un nuovo comune o per il mutamento di circoscrizioni comunali partecipassero soltanto

gli elettori della frazione che avesse chiesto di essere eretta in comune autonomo o di quella frazione o borgata o porzione di territorio che sarebbe stata trasferita dall'uno all'altro comune, e la l. Lombardia 23 novembre 2001, n. 21, la quale aveva istituito il comune di Baranzate in provincia di Milano sulla base di una consultazione referendaria limitata alla sola frazione di Baranzate, non a seguito di motivata determinazione del consiglio regionale, ma in pedissequa applicazione dell'art. 10, terzo comma, della l. r. Lombardia 7 settembre 1992, n. 28) ha dichiarato incostituzionale la legge regionale impugnata poiché essa adotta una regola che porta ad escludere a priori dall'ambito della consultazione le popolazioni diverse da quelle residenti nei territori oggetto della variazione, indipendentemente da qualsiasi altro criterio d'individuazione dell'interesse e da ogni valutazione in concreto circa la sussistenza di tale interesse;

8d) infine la Corte Costituzionale con la sentenza n. 94/2000 (avente ad oggetto l'art. 6, primo e secondo comma, l. r. Veneto 24 dicembre 1992, n. 25, come modificata dalla l. r. Veneto 30 settembre 1994, n. 61, nella parte in cui, per la procedura relativa alla variazione del territorio dei comuni, escludeva a priori dalla consultazione, ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost., le popolazioni residenti nei comuni coinvolti, diverse da quelle direttamente interessate, quando la variazione concernesse aree che non raggiungevano la soglia minima, rigidamente fissata, del dieci per cento della superficie totale del comune o del trenta per cento della popolazione totale del comune medesimo), nel dichiarare incostituzionali le suindicate norme in oggetto, ha affermato che «non è dunque di per sé illegittimo che la legge regionale detti criteri per individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare, in relazione al loro essere "interessate" alla variazione», con la precisazione però che «i criteri dovranno essere tali da non comportare la possibilità di una identificazione irragionevole delle popolazioni interpellate, in relazione alle circostanze e ai fattori che conducono ad individuare l'interesse su cui si fonda l'obbligo di consultazione» e che «soprattutto, detti criteri non potranno essere tali da condurre ad escludere dalla consultazione gruppi di popolazione per i quali non possa ragionevolmente ritenersi insussistente un interesse rispetto alla variazione territoriale proposta». Alla luce degli insegnamenti delle suindicate decisioni della Consulta, il principio del c.d. "doppio quorum", previsto dall'art. 8 della legge regionale n. 30/2000, va pertanto ritenuto conforme alle norme costituzionali. Lo stesso, come ben evidenziato dalla difesa del Comitato promotore del referendum, «raggiunge un equilibrio degli interessi perfetto, valorizzando al massimo proprio il principio di eguaglianza sostanziale imposto dall'art. 3 della Costituzione: l'intera comunità, sia quella da scorporare sia quella di provenienza, è ammessa al voto; nel caso in cui l'interesse giuridicamente qualificato

sia anche avvertito di fatto nella popolazione della comunità di provenienza la stessa può esprimere validamente il proprio consenso o dissenso alla richiesta della comunità che intende formare il comune autonomo; nel caso di inerzia o di indifferenza della comunità di provenienza, che magari preferisce non prendere parte alla votazione, tale inerzia non pregiudica i diritti della comunità che ha promosso l'iniziativa e su cui soprattutto ricadranno gli effetti, giuridici, sociali ed economici di una scelta in un senso o nell'altro.».

Anche il secondo motivo di ricorso del Comune di Messina è privo di pregio sia per la sua genericità (non vi è alcuna concreta indicazione né uno specifico riferimento di quale dovrebbe essere il "tempo congruo" dalla proposta per l'indizione del referendum da parte della Regione) e sia in considerazione che una buona parte della durata dell'istruttoria è ascrivibile al ritardo con cui l'amministrazione ha riscontrato le richieste documentali dell'Assessorato regionale. Alla luce delle superiori considerazioni il decreto impugnato è da ritenere immune sia da vizi di legittimità, peraltro non dedotti, e sia da vizi di incostituzionalità delle norme di riferimento in quanto le stesse, in piena aderenza ai principi di uguaglianza e ragionevolezza della Costituzione, anche attraverso la previsione di un "doppio quorum" sono esclusivamente volte a consentire e garantire la massima partecipazione della popolazione residente e nel contempo a non vanificare la consultazione referendaria promossa da coloro che sono interessati al suo esito.

Questo Consiglio ritiene pertanto che il ricorso sia infondato e vada quindi respinto.

P.Q.M.

Si esprime il parere che il ricorso debba essere respinto, con assorbimento dell'istanza cautelare.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE  
Giambattista Bufardecì

IL PRESIDENTE  
Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO  
Giuseppe Chiofalo