

CORTE COSTITUZIONALE
SENTENZA 27 LUGLIO 1989, N. 453

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. - Il Pretore di Noto, con ordinanza del 28 febbraio 1989, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge regionale 30 marzo 1981, n. 43 della Sicilia, con la quale è stata disposta l'aggregazione di ettari 10.295.02.01 - già appartenenti al territorio del Comune di Noto - al contermine comune di Palazzolo Acreide, nonché dell'art. 6, in relazione agli artt. 7, n. 4, e 8 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 della Sicilia (Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana), recanti la disciplina generale in materia di istituzione di nuovi Comuni e di modificazione delle circoscrizioni preesistenti.

Il giudice "a quo" ravvisa in primo luogo il contrasto della legge regionale 30 marzo 1981, n. 43, con *l'art. 133 della Costituzione* in quanto, essa avrebbe disposto lo scorporo di parte del territorio di un Comune e la sua aggregazione ad un altro, senza la verifica "della volontà complessiva di tutte le popolazioni interessate, o almeno dell'incidenza percentuale delle opzioni sul totale della popolazione residente", essendosi ritenuta sufficiente l'iniziativa legislativa assunta dal Comune di Palazzolo Acreide con le allegate "sottoscrizioni di un gruppo di cittadini residenti nelle contrade" interessate. Ma la verifica effettuata sulla base di tali elementi non può per il giudice "a quo" ritenersi sostitutiva della consultazione popolare, in quanto priva delle guarentigie proprie di ogni consultazione, quali la libertà, la segretezza e la effettività del diritto di voto per tutti gli elettori.

Né, si soggiunge nell'ordinanza di rinvio, *l'art. 133 della Costituzione*, che prevede la previa audizione delle popolazioni interessate, potrebbe considerarsi derogata nella Regione Siciliana per il fatto che gli *articoli 14 e 15 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455* (Statuto regionale), che attribuiscono alla Regione poteri esclusivi nella materia, non riproducono la norma costituzionale. Ad avviso del giudice rimettente lo Statuto Siciliano non contiene infatti norme incompatibili con il principio democratico espresso *nell'art. 133 della Costituzione* cui si deve riconoscere portata generale. Altro profilo di illegittimità costituzionale viene ravvisato nella difformità del procedimento legislativo seguito rispetto all'*art. 6 della legge n. 16 del 1963*, che trova attuazione negli artt. 1 e 3 del regolamento approvato con D.P.R. 29 ottobre 1957, n. 3.

Nell'ultima censura rivolta direttamente nei confronti dell'art. 6, in relazione agli artt. 7, n. 4, e 8, della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, si sostiene che tali norme non sarebbero conformi ai "criteri di eguaglianza e razionalità" contrastando perciò con gli *artt. 3 e 133 della Costituzione*, a causa della disparità di trattamento fra l'ipotesi dell'erezione di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni territoriali. Difatti, mentre nel primo caso (art. 7), è previsto come presupposto per l'istituzione di un nuovo Comune che la "maggioranza degli elettori iscritti stabilmente nelle frazioni o borgate

interessate si sia pronunciata favorevolmente", nel secondo (art. 8), per la modificazione delle circoscrizioni territoriali, non è prevista analoga garanzia di autodeterminazione né per gli elettori delle porzioni di territorio da trasferire, né più in generale per la popolazione dei due Comuni interessati, e ciò nonostante che una modifica del territorio, specie se di grosse proporzioni, possa "rappresentare un fatto traumatico forse più grave del sorgere di un nuovo Comune".

2. - Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, dedotta dalla difesa della Regione Siciliana, secondo la quale, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice rimettente, la mancanza del decreto di sistemazione dei rapporti patrimoniali e finanziari tra i due Comuni condiziona l'effettivo trasferimento delle competenze al Comune di Palazzolo Acreide, consentendo di risolvere il giudizio indipendentemente dalla definizione della questione di legittimità costituzionale.

Al riguardo osserva la Corte che, come risulta dalla narrativa in fatto, la medesima questione, già sollevata dallo stesso giudice con precedente ordinanza di rinvio, era stata dichiarata inammissibile (sent. n. 649 del 1988) per difetto di motivazione su di un punto determinante ai fini della rilevanza. Essendo stato difatti eccepito dalla Prefettura di Siracusa che la mancata emanazione del decreto di sistemazione dei rapporti patrimoniali e finanziari fra i due Comuni (previsto dall'*art. 2 della legge n. 43 del 1981* stessa), impedendo il passaggio di competenze, aveva reso illegittimo l'atto oggetto di giudizio, era preliminarmente necessario risolvere tale eccezione, che, qualora fondata, avrebbe consentito di definire il giudizio a prescindere dall'incidente di costituzionalità.

La questione, dichiarata perciò inammissibile, è stata ora nuovamente rimessa a questa Corte, con una ordinanza nella quale viene precisamente disattesa l'eccezione, con una esauriente motivazione sul punto della rilevanza pervenendosi alla conclusione della ininfluenza, ai fini della operatività della legge che ha disposto la modificazione territoriale, del decreto di sistemazione dei rapporti patrimoniali finanziari.

La Regione Sicilia, nel contestare tale conclusione e chiedendo che questa Corte la disattenda per giungere alla dichiarazione di inammissibilità della questione tende ad ottenere una pronunzia che attiene al momento applicativo della legge e che quindi non spetta a questa Corte, costituendo esclusivo compito del giudice rimettente. Ciò risulta del resto dalla circostanza che, nella propria precedente sent. n. 649 del 1988, la Corte aveva dichiarato inammissibile la questione perché il giudice "a quo" aveva ommesso di motivare in ordine all'eccezione, escludendo in tal modo che potesse essa stessa pronunziarsi su tale aspetto.

3. - La Regione interveniente sostiene che l'individuazione delle modalità con cui devono essere sentite le popolazioni interessate, ai sensi *dell'art. 133 della Costituzione*, rientrerebbe nella sfera esclusiva della potestà legislativa primaria attribuita dallo Statuto in materia di circoscrizioni comunali, potestà concretamente attuata nell'art. 9 della legge predetta recante l'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana. Questo articolo però, a detta della difesa della Regione, non forma oggetto di alcuna censura di costituzionalità mentre costituirebbe l'unica norma disciplinatrice delle modificazioni delle circoscrizioni comunali, al cui disposto la legge, che in concreto ha operato la modificazione oggetto della presente controversia, si

sarebbe strettamente attenuata, onde non sarebbero pertinenti le censure rivolte agli artt. 6, 7 e 8 di detta legge.

Osserva in proposito la Corte che oggetto dell'impugnativa è sia la legge regionale 30 marzo 1981, n. 43, che ha disposto in concreto la contestata modificazione territoriale, le cui censure di legittimità costituzionale verranno trattate successivamente, sia l'art. 6, in relazione agli artt. 7, n. 4, e 8 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, perché detto art. 6, come sostiene il giudice "a quo", nel porre la disciplina generale che concerne "l'istituzione di nuovi Comuni, la fusione di quelli esistenti, la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni", stabilisce che a ciò si addivenga con legge della Regione senza prevedere che debbano essere sentite le popolazioni interessate, come è previsto invece *dall'art. 133, comma secondo, della Costituzione*, sia per quel che concerne l'istituzione di nuovi Comuni che in relazione alle modificazioni in genere delle loro circoscrizioni e denominazioni. Tale previsione è invece contenuta nell'art. 7 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana (legge regionale 15 marzo 1963, n. 16) limitatamente alla istituzione di nuovi Comuni, talché in Sicilia alla modificazione delle circoscrizioni preesistenti può addivenirsi senza la previa audizione delle popolazioni interessate.

Ciò premesso, non può in primo luogo condividersi la tesi sostenuta dalla difesa della Regione, secondo cui la questione sollevata in riferimento *all'art. 133 della Costituzione* sarebbe inammissibile perché la disciplina delle modificazioni territoriali è, a suo dire, contenuta nell'art. 9 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana che non ha formato oggetto di censura nell'ordinanza di rimessione.

Al riguardo deve invece precisare che il citato art. 9 reca il titolo "determinazione e rettifica nei confini" e disciplina - nella sua formulazione anteriore alla modifica introdotta con la legge 17 febbraio 1987, n. 5, di cui si dirà in prosieguo - le modalità di attuazione della legge regionale che dispone in concreto la modificazione delle circoscrizioni dei Comuni individuando gli organi competenti al compimento di tali attività. Invece l'obbligo della preventiva audizione delle popolazioni interessate è previsto, dal parametro costituzionale invocato nell'ordinanza di rimessione, come presupposto sia per l'emanazione della legge che istituisce nuovi Comuni sia per quella che dispone le altre modificazioni delle loro circoscrizioni e denominazioni.

Correttamente perciò il giudice "a quo", muovendo dalla *legge n. 43 del 1981* che ha disposto l'aggregazione al comune di Palazzolo Acreide di parte del territorio già appartenente al Comune di Noto senza che siano state preventivamente sentite le popolazioni interessate, ha rivolto la censura di illegittimità costituzionale sia a detta legge del 1981 sia all'art. 6, in relazione agli artt. 7 ed 8 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, perché sono queste ultime le norme che all'epoca in cui è stata disposta la variazione territoriale disciplinavano le modalità per addivenirsi all'emanazione del provvedimento di natura legislativa diretto alla istituzione di nuovi Comuni, alla fusione di quelli esistenti ed alla modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni, limitando alla sola ipotesi della nuova istituzione (art. 7 cit.) l'obbligo di sentire le popolazioni interessate.

4.1. - Ai fini della definizione del merito delle questioni, sembra opportuno esaminare per prima in ordine logico quella concernente l'art. 6, in relazione agli artt. 7 ed 8 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, che recano la disciplina generale della materia. Orbene, per quel che riguarda l'aspetto posto in evidenza dalla Regione circa la natura esclusiva della potestà legislativa attribuitale dallo Statuto in materia di circoscrizioni comunali, osserva la Corte che l'esercizio di tale potestà non può prescindere dall'osservanza di alcuni principi della Costituzione della Repubblica e dal rispetto di tutti i limiti posti da essa, in quanto non derogati dallo Statuto speciale (sent. n. 105 del 1957). Ebbene, l'*art. 14 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455* (Statuto per la Regione Siciliana) attribuisce alla potestà legislativa esclusiva di questa, il regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative, e l'art. 15, terzo comma, stabilisce che, nel quadro dei principi generali indicati nei primi due commi, spetta alla Regione la legislazione esclusiva in materia di circoscrizioni, ordinamento e controllo degli enti locali.

Ad avviso della Corte la circostanza secondo cui negli *articoli 14 e 15 del R.D.Lgs. n. 455 del 1946* (Statuto Siciliano) non si faccia espressa menzione anche dell'obbligo della previa audizione delle popolazioni interessate, non può certo assumere il significato di deroga ad un principio di portata generale che trova puntuale espressione negli *artt. 132 e 133 della Costituzione* ma che è comunque desumibile dal contesto dell'intero titolo quinto della seconda parte della Costituzione. Questa, nell'attribuire spiccato rilievo costituzionale all'autonomia degli enti locali territoriali, riconosce per ciò stesso la particolare importanza che in tale quadro riveste il principio o di autodeterminazione delle popolazioni locali per quel che riguarda il loro assetto istituzionale. Si è dunque in presenza del riconoscimento a livello costituzionale generale di un principio ricevuto dalla tradizione storica, perché già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione della Repubblica.

Quest'ultima, nell'occuparsi delle Regioni a Statuto ordinario ha trasferito ad esse le funzioni in tema di variazione degli enti locali territoriali subordinandola alla duplice garanzia della riserva di legge (regionale) e del rispetto, sia pure in forma non vincolante, del principio dell'autodeterminazione, o più propriamente, trattandosi di forme di consultazione peraltro non vincolanti, del principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano. Principio quest'ultimo che, essendo ricevuto dalla tradizione ed essendo insito nel riconoscimento stesso delle autonomie locali, come può evincersi dall'intero contesto delle norme costituzionali che le disciplinano, è diretto a garantire, secondo l'articolato disegno di quella disciplina, l'autonomia degli enti minori nei confronti delle stesse Regioni per evitare che queste possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate.

4.2. - L'*art. 133 della Costituzione* ha come destinatarie le regioni a statuto ordinario e perciò la riserva di legge regionale che pone non può riguardare che queste. La parte di esso che è invece diretta a garantire la partecipazione popolare delle comunità locali nei confronti delle stesse Regioni - per quel che riguarda le modifiche del loro assetto costituzionale, in quanto espressione di un principio connaturato all'articolato disegno delle autonomie in senso pluralista - deve ritenersi che condizioni anche la potestà

legislativa esclusiva della Regione Siciliana nella materia, essendo chiaramente uno dei principi di portata generale che connotano il significato pluralistico della nostra democrazia.

Pervenuti a tale conclusione è opportuno precisare che la specifica indicazione del referendum come modalità idonea ad assicurare l'assolvimento dell'obbligo di consultazione delle popolazioni interessate previsto dal secondo comma *dell'art. 133 della Costituzione*, e contenuta nella sent. n. 107 del 1983 e nella sent. n. 204 del 1981 che riguardano le Regioni a Statuto ordinario e quindi tale indicazione non può ritenersi vincolante per la Regione Siciliana.

Questa è titolare nella materia di potestà legislativa esclusiva ed è perciò libera di determinare le concrete modalità dirette a garantire il principio di autodeterminazione o di partecipazione in forme anche equivalenti a quella tipica del referendum, purché tali da assicurare, con pari forza, la completa libertà di manifestazione dell'opinione da parte dei soggetti chiamati alla consultazione, al riparo cioè da ogni condizionamento esterno nel momento del suo svolgimento e quindi con l'osservanza delle opportune forme di segretezza adeguate a tali fini.

Con tali precisazioni deve dichiararsi perciò fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 della Sicilia, sull'ordinamento amministrativo degli enti locali, (nella formulazione vigente all'epoca in cui veniva disposta con legge regionale n. 43 del 1981 la variazione territoriale) nella parte in cui, nel prevedere che l'istituzione di nuovi Comuni, la fusione di quelli esistenti, la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni, sono stabilite con legge della Regione, non dispone che, per ognuna delle predette ipotesi, debbano preventivamente essere sentite le popolazioni direttamente interessate.

Tale previsione - sia pure senza espressa menzione delle forme idonee ad assicurare la libertà di espressione dell'opinione di ciascuno, da ritenersi già implicita - è infatti contenuta solo nel successivo art. 7 della stessa legge, che riguarda però esclusivamente l'ipotesi dell'istituzione di nuovi Comuni, mentre non può dubitarsi che anche per le altre ipotesi di variazioni territoriali si manifesti la stessa esigenza.

5. - Le considerazioni che precedono rendono agevole la definizione anche della questione di legittimità costituzionale della legge regionale 30 marzo 1981, n. 43 che ha disposto l'aggregazione al Comune di Palazzolo Acreide di parte del territorio del Comune di Noto.

L'incostituzionalità della legge è sostenuta fra l'altro dal giudice "a quo" in relazione alla consultazione delle popolazioni interessate, essendo stata ritenuta sufficiente a tali fini, da parte dell'organo legislativo regionale che ha provveduto, l'iniziativa assunta da un gruppo di cittadini mediante la sottoscrizione di una istanza diretta ad ottenere il distacco di detto territorio dal Comune di Noto e l'aggregazione a quello di Palazzolo Acreide. In proposito deve rilevarsi che dalla documentazione allegata agli atti del giudizio ed in particolare dal parere espresso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana risulta che "l'iniziativa della modifica della circoscrizione territoriale in esame è stata assunta dal Consiglio comunale di Palazzolo Acreide su

istanza di alcune centinaia di elettori residenti nel Comune di Noto e di alcune centinaia di cittadini del Comune di Palazzolo Acreide, proprietari, coltivatori diretti, mezzadri e fittavoli operanti in contrade ricadenti nel territorio di Noto", mentre non risulta che si sia dato corso ad una consultazione popolare con le modalità che si sono in precedenza indicate come indispensabili per ritenersi soddisfatto il principio della partecipazione popolare a tale tipo di scelte.

Ebbene, indipendentemente dalla circostanza anch'essa posta in evidenza dal giudice "a quo", circa la mancata verifica, nel corso del procedimento, della incidenza di coloro che avevano promosso l'iniziativa in rapporto alla intera popolazione interessata dalla variazione territoriale, appare assorbente la mancata successiva consultazione della popolazione direttamente interessata, ovviamente dovendosi intendere questa come riferita agli elettori (v. in proposito la sent. n. 62 del 1975 e la sent. n. 38 del 1969) residenti nei territori da trasferire e non già, come sembrerebbe erroneamente adombrarsi nell'ordinanza di rimessione, all'intera popolazione residente nei due Comuni, cui non può riconoscersi un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione che riguardano parti del territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento.

Così delimitata la nozione di "popolazione interessata" va rilevato che la consultazione che discende dal principio costituzionale di cui ci si è in precedenza occupati, non possa reputarsi sostituita dalla sottoscrizione di istanze di cittadini dirette a promuovere le iniziative di variazione territoriale, essendo evidente che la sottoscrizione di dette istanze costituisce un modo di espressione dell'opinione che non offre garanzie circa la libertà di ciascuno in relazione a possibili condizionamenti esterni.

D'altronde, in tutti i procedimenti che presuppongono una consultazione popolare, e quindi anche quando questa, come nella specie, non sia vincolante, altro è il momento dell'iniziativa altro è quello della consultazione vera e propria, come risulta in modo inequivocabile, ad esempio, sia nella disciplina costituzionale (*art. 75 della Costituzione*) che in quella ordinaria (*legge 25 maggio 1970, n. 352*) in materia di referendum abrogativi, nonché nelle leggi regionali che hanno disciplinato i referendum consultivi che tengono ben distinti i due momenti, talché, anche se l'iniziativa dovesse risultare in concreto promossa dalla maggioranza dei cittadini aventi diritto alla consultazione referendaria, questa dovrebbe ugualmente celebrarsi con quelle forme di segretezza idonee ad assicurare la completa libertà degli aventi diritto nel momento in cui ciascuno di essi deve manifestare la propria opinione.

6. - La dichiarazione di fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sotto i profili anzidetti esime dall'affrontare gli altri profili prospettati sia in ordine alle stesse norme ed in riferimento *all'art. 3 della Costituzione*, sia in ordine alla legge regionale 30 marzo 1981, n. 43, per asserito contrasto con la disciplina generale contenuta negli artt. 6, 7 e 8 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 della Sicilia.

7. - Nelle more del giudizio "a quo" è intervenuta la legge regionale 17 febbraio 1987, n. 5 della Sicilia (che anche se già emanata alla data dell'ordinanza di rimessione non è stata oggetto di impugnativa in quanto la legge di variazione territoriale, dalla cui legittimità dipende la definizione della controversia, era stata adottata sotto il vigore

della normativa precedente), dal titolo "modifiche all'Ordinamento degli enti locali nella Regione Siciliana in tema di istituzione di comuni e norme sul decentramento amministrativo dei servizi comunali nelle frazioni e borgate", il cui articolo 1 apporta una serie di modifiche agli artt. 6, 7, 8 e 9 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana.

Tra tali modifiche, si riflettono su aspetti che concernono il presente giudizio quella riguardante il primo comma dell'art. 6, che è stato sostituito dal seguente: "L'istituzione di nuovi Comuni e la fusione di quelli esistenti sono stabilite con legge della Regione", nonché quella che concerne l'art. 9, cui è stato aggiunto il seguente primo comma: "La modificazione e la rettifica delle circoscrizioni territoriali comunali e delle loro denominazioni sono disposte con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali, previa deliberazione della Giunta regionale, ove si registri l'assenso dei consigli comunali interessati".

Per effetto della citata legge del 1987 è stata espunta dalla originaria formulazione dell'art. 6 che prevede la forma della legge regionale, la disciplina riguardante la modificazione e la rettifica delle circoscrizioni territoriali comunali e delle loro denominazioni, che è stata trasferita nel successivo art. 9, con una disposizione che ne costituisce, nella forma così novellata, il primo comma. Ne consegue che attualmente le modificazioni territoriali diverse dalla istituzione di nuovi Comuni e dalla fusione di Comuni preesistenti, devono essere "disposte con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'assessore regionale per gli enti locali, previa deliberazione della Giunta regionale, ove si registri l'assenso dei consigli comunali interessati".

La disciplina così nel frattempo sopravvenuta è dunque anche essa in contrasto con il principio costituzionale di portata generale espresso *dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione* il quale prevede che debbano essere "sentite le popolazioni interessate" sia per l'istituzione di nuovi Comuni che per qualsiasi modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni, ponendo così sullo stesso piano qualunque tipo di variazione territoriale degli enti locali.

Tenendo conto di detta normativa regionale sopravvenuta a disciplinare la materia, la Corte ritiene di doversi avvalere del potere previsto *dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87*, seconda parte, estendendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale all'art. 1 della legge 17 febbraio 1987, n. 5, nella parte in cui, nel modificare gli artt. 6 e 9 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 sull'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, non prevede che anche per la fusione di Comuni esistenti e per la modificazione e la rettifica delle circoscrizioni territoriali comunali e delle loro denominazioni debbano essere sentite, con le modalità suindicate, le popolazioni interessate.

P.Q.M.

La Corte Costituzionale

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione Siciliana) nella parte in cui

non prevede che anche per la fusione dei Comuni e la modificazione delle loro circoscrizioni territoriali e denominazioni debbano essere sentite le popolazioni direttamente interessate;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale 30 marzo 1981, n. 43 della Sicilia (Aggregazione al Comune di - Palazzolo Acreide di ettari 10.295.02.01 del territorio del Comune di Noto);

visto l'*art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87*:

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'*art. 1 della legge 17 febbraio 1987, n. 5* (Modifiche all'ordinamento degli enti locali nella Regione Siciliana in tema di istituzione di comuni e norme sul decentramento amministrativo dei servizi comunali nella frazioni e borgate) nella parte in cui non prevede che anche per la fusione dei Comuni e per la modificazione delle loro circoscrizioni territoriali e denominazioni debbano essere sentite le popolazioni direttamente interessate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 1989.