CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **649/1988** (ECLI:IT:COST:1988:649)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **19/04/1988**; Decisione del **09/06/1988**
Deposito del **16/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **22/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13154**
Atti decisi:

N. 649

SENTENZA 9-16 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge Regione Sicilia 30 marzo 1981, n. 43 ("Aggregazione al comune di Palazzolo Acreide di ettari 10.295,02,01 del territorio del comune di Noto") e dell'art. 6, in relazione all'art. 7, n. 4, dell'Ordinamento degli Enti locali per la Regione Sicilia, approvato con legge della Regione Sicilia 15 marzo 1963, n. 16 ("Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana"), promosso con ordinanza emessa il 31 maggio 1984, dal Pretore di Noto nel procedimento civile vertente tra Genovesi Giuseppe e il Prefetto di Siracusa, iscritta al n. 1069 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50- bis dell'anno 1985;

Visto l'atto di intervento della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avv. Sergio Pannunzio per il Comune di Noto e l'avv. Francesco Mormino per la Regione Sicilia;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione emessa dal Prefetto di Siracusa per un'infrazione al codice della strada, il Pretore di Noto, con atto in data 31 maggio 1984, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge reg. Sicilia 30 marzo 1981, n. 43 ("Aggregazione al Comune di Palazzolo Acreide di ettari 10295 del territorio del Comune di Noto") e dell'art. 6 dell'O.r.e.l. approvato con legge reg. 15 marzo 1963, n. 16, in riferimento agli artt. 3 e 133 Cost.

Le questioni, traggono la loro rilevanza dal vizio di incompetenza territoriale degli organi accertatori, sostenuto dall'opponente, in quanto la contrada nella quale era stata accertata l'infrazione non apparteneva più alla circoscrizione territoriale del Comune di Noto, essendo stata trasferita al Comune di Palazzolo Acreide con la predetta legge reg. n. 43 del 30 marzo 1981.

L'art. 133 della Costituzione, che consente alle regioni di modificare con legge le circoscrizioni territoriali dei comuni "sentite le popolazioni interessate", risulterebbe violato dalla legge regionale impugnata, che non sarebbe stata preceduta da alcuna consultazione delle popolazioni interessate, non potendosi intendere per tale le sottoscrizioni di un gruppo di cittadini residenti nelle contrade da aggregare che il Comune di Palazzolo Acreide allegò a sostegno della sua iniziativa legislativa.

Ritiene inoltre il giudice remittente che la legge con la quale una parte del territorio del Comune di Noto è stata trasferita al Comune di Palazzolo Acreide contrasti con la disciplina dettata in sede di regolamentazione generale della materia dalla stessa regione Siciliana, risultando, pertanto, anche sotto tale aspetto, illegittima secondo i principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 9 del 1961. L'iter seguito per la sua adozione non avrebbe, difatti, rispettato la procedura prevista, per le modifiche delle circoscrizioni territoriali, dagli artt. 1 e 3 del regolamento di esecuzione dell'O.r.e.l., approvato con d.P.R. 29 ottobre 1957, n. 3.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale viene infine ravvisato dal giudice a quo nel contenuto dell'art. 6 dell'O.r.e.l. in relazione a quanto prevedono i successivi artt. 7 n. 4 e 8 dello stesso testo legislativo. Mentre la prima disposizione prescrive, infatti, per l'istituzione di nuovi comuni la condizione che "la maggioranza degli elettori iscritti stabilmente nelle frazioni o borgate interessate si sia pronunciata favorevolmente", la seconda, viceversa, non prevederebbe, per l'ipotesi di modifica delle circoscrizioni dei comuni già esistenti, alcuna forma di consultazione, con conseguente violazione degli artt. 3 e 133 della Costituzione. Tale illegittimità comporterebbe poi, in via derivata, quella della predetta legge di modifica territoriale.

2. - Si è costituito dinanzi a questa Corte il Comune di Noto, chiedendo che le questioni venissero dichiarate fondate sulla base delle argomentazioni svolte dal Pretore remittente.

Il Comune ha ulteriormente evidenziato la natura fondamentale ed inderogabile del principio contenuto nell'art. 133 della Costituzione, indissolubilmente collegato, da un lato, a quello democratico della sovranità popolare (artt. 5 e 128 Cost.), e, dall'altro a quello della

garanzia delle autonomie locali ivi comprese quelle comunali (artt. 1 e 48 Cost.).

Inoltre, pur prescindendo dalla necessaria consultazione delle popolazioni interessate, il procedimento di variazione delle circoscrizioni territoriali non sarebbe comunque conforme - secondo i principi affermati da questa Corte (sentt. nn. 61/1958 e 9/1961) agli ulteriori requisiti prescriti dalla disciplina generale della materia vigente in Sicilia (O.r.e.l. e relativo regolamento di esecuzione), mentre egualmente fondata risulterebbe anche l'altra questione, concernente il combinato disposto dagli artt. 6, 7 n. 4 ed 8 dell'O.r.e.l., per le stesse ragioni esposte nell'atto di rimessione.

3. - Ha spiegato intervento la regione Sicilia, sostenendo che il giudice a quo, nel ritenere violato l'art. 133 Cost., nella parte in cui impone di sentire le popolazioni interessate, sarebbe incorso in un evidente errore di fatto come risulta dalla richiesta formulata da 341 dei 418 elettori residenti nelle contrade aggregate, non potendosi peraltro sostenere che l'unica possibile forma di espressione delle popolazioni interessate sia quella referendaria. Difatti, mentre da un lato la Costituzione, quando lo ha voluto, ha espressamente previsto il referendum (come per le ipotesi di funzione o creazione di nuove regioni: art. 132), dall'altro questa Corte ne avrebbe escluso la obbligatorietà in fattispecie analoghe a quella ora sottoposta al suo esame (sentt. nn. 38/69, 62/72, 204/81).

Per quanto attiene poi alla censura concernente l'iter formativo della legge impugnata, l'interveniente sostiene che gli eventuali vizi in esso riscontrabili non potrebbero formare oggetto di un esame di costituzionalità, essendo sindacabili solo in sede di giurisdizione amministrativa, e comunque il procedimento seguito, risulterebbe del tutto conforme alle prescrizioni di cui agli artt. 6 e 7 dell'O.r.e.l., ed 1, 2 e 3 del relativo regolamento.

Con riferimento alla lamentata diversità di regime concernente le ipotesi rispettivamente disciplinate dagli artt. 7 ed 8 dell'O.r.e.l., la regione osserva infine che, nella fattispecie sottoposta all'esame di questa Corte, la modifica della circoscrizione territoriale sarebbe avvenuta con le medesime regole previste per l'istituzione di nuovi comuni.

4. - Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza il Comune di Noto ha ribadito le argomentazioni già svolte nel suo atto di costituzione, negando che nell'approvare l'impugnata legge regionale sia stato seguito il procedimento previsto per l'istituzione di nuovi comuni dall'art. 7 dell'O.r.e.l. L'intervento degli elettori nel corso della procedura sarebbe difatti avvenuto in base all'art. 1 lett. c) del regolamento dell'O.r.e.l., e cioè a livello di semplice iniziativa che nulla ha a che vedere con la successiva consultazione popolare, prevista solo in relazione alla creazione di nuovi comuni e non anche per la modifica delle loro circoscrizioni territoriali.

Il Comune ha poi ribadito la inderogabilità, da parte della legislazione esclusiva siciliana, del principio contenuto nel secondo comma dell'art. 133 Cost., contestando la tesi sostenuta dalla Regione, secondo la quale le modalità per l'audizione delle popolazioni interessate sarebbero rimesse alla discrezionalità del legislatore.

Ha infine negato che vi sia stata, di fatto, come affermato dalla Regione, una consultazione delle popolazioni interessate (ai sensi dell'art. 7 n. 4 dell'O.r.e.l.) e che tale consultazione abbia dato un risultato favorevole all'aggregazione del territorio in questione al Comune di Palazzolo Acreide.

5. - Anche la Regione Sicilia ha presentato ulteriori deduzioni, ribadendo, ai fini dell'onere prescritto dal secondo comma dell'art. 133 Cost., la non necessarietà del referendum consultivo e sostenendo che comunque una consultazione sarebbe avvenuta, in quanto per popolazioni interessate debbono intendersi unicamente i cittadini residenti ed operanti nelle borgate oggetto della modifica territoriale.

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Noto ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Sicilia 30 marzo 1981 n. 43 che ha disposto l'aggregazione al Comune di Palazzolo Acreide di una pare del territorio appartenente al Comune di Noto, nonché dell'art. 6 dell'Ordinamento degli enti locali per la Regione Sicilia (O.r.e.l.) approvato con legge regionale 15 marzo 1963 n. 16, in relazione ai successivi artt. 7 e 8 dello stesso testo.

Ad avviso del giudice a quo le norme denunciate contrasterebbero con gli artt. 3 e 133 Cost., in quanto, quelle dell'O.r.e.l. prevedono la consultazione delle popolazioni interessate solo per l'istituzione di nuovi comuni, e non anche per la modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni esistenti, mentre, quelle della legge n. 43 del 1981 hanno disposto il mutamento territoriale, riguardante i Comuni di Noto e di Palazzolo Acreide, senza la preventiva consultazione delle popolazioni interessate e senza peraltro seguire il procedimento previsto dall'O.r.e.l. e dal suo regolamento di esecuzione (artt. 1 e 3 d.P.R. 29 ottobre 1957 n. 3).

2. - La questione è inammissibile.

L'ordinanza di rimessione è stata emessa nel corso di un giudizio di opposizione ad un'ingiunzione del Prefetto di Siracusa per un'infrazione al codice della strada, verbalizzata da un vigile urbano del Comune di Noto in una località sita nel territorio che era stato aggregato al Comune di Palazzolo Acreide.

Senonché, risulta da tale ordinanza di rinvio che l'opponente, a sostegno delle proprie ragioni, aveva dedotto l'incompetenza del vigile verbalizzante, assumendo che alla data dell'infrazione la località in cui era stata commessa non faceva più parte del Comune di Noto, che non era quindi legittimato a svolgere in detta località, a mezzo di propri vigili, accertamenti amministrativi. Risulta altresì che, in detta udienza, un funzionario rappresentante della Prefettura aveva chiesto il rigetto dell'opposizione, sostenendo invece che il Comune di Noto aveva legittimamente esercitato i poteri amministrativi, non essendo stato ancora emanato dal presidente della Regione siciliana il decreto di sistemazione dei rapporti patrimoniali e finanziari fra i due suddetti comuni.

Poiché dal contesto dell'ordinanza è possibile desumere che la questione di legittimità costituzionale delle norme legislative della Regione Siciliana, in base alle quali si è disposta la contestata variazione territoriale, è stata sollevata al fine della decisione sul vizio di incompetenza territoriale dell'organo accertatore del Comune di Noto, era necessario che, in sede di valutazione sulla rilevanza della questione di costituzionalità, il giudice a quo risolvesse preliminarmente l'eccezione sollevata dal rappresentante della Prefettura. Difatti, se in ipotesi detta eccezione fosse risultata fondata ne sarebbe derivata l'irrilevanza della questione di costituzionalità, in quanto il motivo dedotto dall'opponente e relativo all'incompetenza del vigile verbalizzante, si sarebbe potuto decidere indipendentemente da detta questione.

Il giudice a quo ha invece omesso completamente ogni motivazione sul punto, così contravvenendo a quanto prescrive l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 secondo cui l'ordinanza di rimessione deve essere motivata oltre che sulla non manifesta fondatezza della questione, anche sulla sua rilevanza ai fini della decisione (v. per tutte: Corte cost., sent. n. 142 del 1983), rilevanza che deve essere esclusa quando la decisione possa in concreto essere adottata indipendentemente dalla questione incidentale (sent. n. 49 del 1983).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge Regione Sicilia 30 marzo 1981 n. 43 ("Aggregazione al Comune di Palazzolo Acreide di ettari 10.295 del territorio di Noto") e dell'art. 6 della legge della Regione Sicilia 15 marzo 1963 n. 16 ("Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione Siciliana"), in relazione agli artt. 7 ed 8 della stessa legge, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 133 Cost. con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 16 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.