CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **453/1989** (ECLI:IT:COST:1989:453)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **04/07/1989**; Decisione del **19/07/1989**
Deposito del **27/07/1989**; Pubblicazione in G. U. **02/08/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13624 13759 13761**
Atti decisi:

N. 453

SENTENZA 19-27 LUGLIO 1989

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 dell'art. 6, della legge Regione Sicilia 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana), in riferimento agli artt. 7, n. 4 e 8 della stessa legge e 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), promosso con ordinanza emessa il 28 febbraio 1989 dal Pretore di Noto nel procedimento civile vertente tra Genovesi Giuseppe e il Prefetto di Siracusa ed altri, istritta al n. 207 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto di costituzione del Comune di Noto nonché l'atto di intervento della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 1989 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Udito l'avv. Giuseppe Fazio per la Regione Sicilia.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza in data 31 maggio 1984 (r.o. n. 1069 del 1984), il Pretore di Noto sollevò questione di legittimità costituzionale della legge regione 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'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione siciliana approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, in riferimento agli artt. 3 e 133 della Costituzione.

Nel giudizio a quo - concernente l'opposizione ad un'ordinanza-ingiunzione emessa dal Prefetto di Siracusa per un'infrazione al codice della strada - il ricorrente aveva dedotto l'incompetenza territoriale dei vigili urbani del Comune di Noto (organi accertatori), sostenendo che al momento dell'illecito, la località in cui lo stesso era stato commesso non apparteneva più al predetto comune, essendo già stata trasferita a quello di Palazzolo Acreide in virtù della suindicata legge n. 43 del 30 marzo 1981. All'udienza di comparizione, tuttavia, il funzionario delegato della Prefettura eccepì la persistenza in capo agli organi del Comune di Noto della relativa competenza, non essendo stato ancora emanato dal presidente della Regione siciliana il decreto di sistemazione dei rapporti patrimoniali e finanziari fra i due enti territoriali previsto dall'art. 2 della stessa legge impugnata. Non avendo il giudice a quo conosciuto, in via preliminare, di tale eccezione, che, qualora fondata, avrebbe consentito la definizione della causa indipendentemente dalla risoluzione dell'incidente di costituzionalità, questa Corte, in riferimento a tale specifico punto, con sentenza n. 649 del 1988, ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Con ordinanza in data 28 febbraio 1989 (r.o. n. 207 del 1989), il Pretore di Noto, nell'ambito del medesimo giudizio, ha però riproposto le stesse questioni con adeguata motivazione circa l'infondatezza giuridica dell'eccezione sollevata da parte resistente. In tal senso, il decreto di sistemazione dei rapporti patrimoniali e finanziari fra i due comuni avendo esclusivamente natura di "adempimento tecnico e contabile", di variazione degli atti catastali e di definizione dei rapporti di dare e avere fra i due enti, non potrebbe in alcun modo costituire condizione indispensabile per il passaggio delle potestà amministrative, effetto questo immediatamente ricollegabile all'entrata in vigore della legge di modificazione territoriale.

In relazione al merito, non vengono addotti profili ulteriori e diversi da quelli già prospettati nella precedente ordinanza di rinvio. La procedura adottata nell'emanazione della legge regionale 30 marzo 1981, n. 43, risulterebbe così lesiva dell'art. 133 della Costituzione che consente alle regioni la modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni a condizione che siano "sentite le popolazioni interessate", e che, costituendo un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, non potrebbe subire deroghe neanche nell'esercizio di una potestà legislativa regionale a carattere esclusivo. Rileva il giudice a quo che, nella fattispecie in esame non ci fu alcuna consultazione popolare non potendosi considerare tale la raccolta di sottoscrizioni di un gruppo di cittadini residenti nelle contrade da aggregare, che il comune di Palazzolo Acreide allegò a sostegno della sua iniziativa legislativa, e quand'anche tali sottoscrizioni costituissero la maggioranza delle opzioni esercitabili dalla popolazione residente, non potrebbero comunque ritenersi sostitutive di una consultazione popolare in quanto palesemente prive delle guarentigie di libertà, segretezza ed effettività del diritto di

voto.

Osserva, inoltre, il Pretore che - sotto altro profilo - la legge censurata contrasterebbe con la disciplina dettata in sede di regolamentazione generale della materia dalla stessa regione siciliana, risultando, quindi, anche per tale aspetto illegittima secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 9 del 1961.

L'iter seguito per l'adozione della legge non avrebbe, difatti, rispettato la procedura prevista, per le modifiche delle circoscrizioni territoriali, dagli artt. 1 e 3 del regolamento di esecuzione dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione siciliana approvato con d.P.R. 20 ottobre 1957, n.3.

Illegittimo, in particolare, risulterebbe l'invio di un commissario ad acta presso la provincia di Siracusa per esprimere, in via sostitutiva, un parere sulla modifica territoriale in questione, dal momento che il consiglio provinciale, sia pure implicitamente, si era già espresso al riguardo in senso negativo, senza peraltro ricevere, successivamente, alcuna diffida da parte della Regione.

Inoltre, la rilevante modifica del disegno di legge originario, deliberata dalla 1ª Commissione dell'Assemblea regionale, da cui scaturì un nuovo progetto di delimitazione territoriale, non venne sottoposta, prima della sua discussione, al prescritto parere dei comuni interessati, della Commissione provinciale di controllo e del Consiglio di Giustizia Amministrativa.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale viene ravvisato dal giudice a quo nel contenuto dell'art. 6 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione siciliana in relazione a quanto prevedono i successivi artt. 7 n. 4 e 8 dello stesso testo legislativo. Mentre la prima disposizione prevede, 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 prescriverebbe, 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.

L'eventuale illegittimità del citato art. 6 coinvolgerebbe nella relativa declaratoria di incostituzionalità anche la legge impugnata.

2. - Non si sono costituite le parti del giudizio a quo, mentre ha spiegato intervento la regione Sicilia, chiedendo che la questione venisse dichiarata nuovamente inammissibile, o, in subordine, infondata.

L'interveniente contesta che la mancanza di un decreto di sistemazione dei rapporti patrimoniali e finanziari tra i due comuni sia ininfluente ai fini della definizione del giudizio a quo, in quanto, il trasferimento di competenze, che la legge impugnata comporta diverrebbe operativo soltanto con l'emanazione del predetto provvedimento.

Nel merito, la regione si richiama alle deduzioni già svolte nel precedente giudizio nel corso del quale sostenne che il giudice a quo, nel ritenere violato l'art. 133 della Costituzione, 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, dovendosi intendere per popolazioni interessate unicamente i cittadini residenti ed operanti nelle borgate oggetto della modifica territoriale e non potendosi sostenere che l'unica possibile forma di espressione di tali popolazioni sia quella referendaria. Difatti, mentre da un lato la Costituzione, quando lo ha voluto, ha espressamente previsto il referendum (come per le ipotesi di fusione 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. Inoltre, la mancanza nello Statuto regionale di una disposizione simile a quella dell'art. 133 della Costituzione, costituirebbe un indice della volontà di omettere, per la modifica delle circoscrizioni territoriali, la consultazione delle popolazioni interessate, e, quindi, in ultima analisi, una deroga alla norma costituzionale.

Per quanto attiene poi all'iter formativo della legge impugnata, l'interveniente nel precedente atto di costituzione, sostenne che gli eventuali vizi in essa riscontrabili non avrebbero potuto formare oggetto di un esame di costituzionalità, essendo sindacabili solo in sede di giurisdizione amministrativa. E, in ogni caso, il procedimento seguito, sarebbe risultato del tutto conforme alle prescrizioni di cui agli artt. 6 e 7 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione siciliana, ed 1, 2 e 3 del relativo regolamento; in particolare, legittima sarebbe stata la nomina del commissario ad acta che espresse il parere in sostituzione del Consiglio provinciale di Siracusa, mentre qualora si fosse considerata utile a quel fine la delibera precedentemente adottata dallo stesso organo provinciale, l'adempimento si sarebbe dovuto ritenere egualmente assolto. Essendo, poi, le modifiche apportate all'originario disegno di legge del tutto irrilevanti, l'acquisizione di nuovi pareri da parte degli organi che si erano già espressi al riguardo, e in particolare del Consiglio di Giustizia Amministrativa, sarebbe stata superflua oltre che giuridicamente non necessaria.

3. - Nel presente giudizio, integrando le precedenti deduzioni, l'interveniente ha osservato che contrariamente a quanto sostenuto dal giudice a quo le norme contenute nell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione siciliana non possono in alcun modo costituire un parametro di legittimità costituzionale né potrebbe, al riguardo, attribuirsi rilevanza alle modifiche ad esse apportate con la recente legge Sicilia 17 febbraio 1987, n. 5.

Inoltre, l'individuazione delle modalità con cui la regione, ai sensi dell'art. 133 della costituzione, deve sentire le popolazioni interessate, rientrerebbe nella sfera esclusiva della potestà legislativa primaria attribuitale dallo Statuto in materia di circoscrizioni comunali, potestà concretamente attuata nell'art. 9 del predetto ordinamento amministrativo che non forma oggetto di alcuna censura di costituzionalità ma che costituirebbe, invero, l'unica norma disciplinatrice delle modificazioni delle circoscrizioni comunali, al cui disposto, peraltro, la legge impugnata si sarebbe strettamente attenuta. In tal senso, del tutto impertinenti risulterebbero, quindi, le censure mosse dal giudice a quo agli artt. 6, 7 e 8 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16: difatti, mentre, la prima disposizione si limita a prevedere che la istituzione, la funzione e le modificazioni circoscrizionali debbano essere stabilite con atto legislativo, le due successive disciplinerebbero fattispecie diverse da quella strettamente rilevante nel giudizio a quo, riguardando la istituzione di nuovi comuni ed il divieto di introdurre modificazioni territoriali alle circoscrizioni degli stessi, nel caso in cui tali enti vengano a perdere alcuni requisiti.

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Noto, con ordinanza del 28 febbraio 1989, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge regionale della Sicilia 30 marzo 1981, n. 43, 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 della Sicilia 15 marzo 1963, n. 16 (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 dello 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 menzionata 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, è 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 (sentenza 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 stessa legge n. 43 del 1981), 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 della circostanza che, nella propria precedente sentenza n. 649 del 1988, la Corte aveva dichiarato inammissibile la questione perché il giudice a quo aveva omesso 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 attribuitale 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 attenuta, 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 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 devesi 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 (sentenza n. 105 del 1957). Ebbene, l'art. 14 dello 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 dello 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 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, è contenuta nelle sentenze n. 107 del 1983 e 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 della Sicilia 15 marzo 1963, n. 16, 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 devesi rilevare 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 le sentenze n. 62 del 1975 e 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 degi 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 della Sicilia 15 marzo 1963, n. 16.

7. - Nelle more del giudizio a quo è intervenuta la legge regionale siciliana 17 febbraio 1987, n. 5 (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 corcerne 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, seconda parte, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 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.

PER QUESTI MOTIVI

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 siciliana 30 marzo 1981, n. 43 (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.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1989.

Il cancelliere: DI PAOLA

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.