CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **261/2019** (ECLI:IT:COST:2019:261)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CAROSI** - Redattore: **ZANON**
Udienza Pubblica del **05/11/2019**; Decisione del **05/11/2019**
Deposito del **06/12/2019**; Pubblicazione in G. U. **11/12/2019**
Norme impugnate: Legge della Regione Calabria 07/11/2017, n. 39.
Massime: **40887**
Atti decisi: **ord. 34/2019**

ORDINANZA N. 261

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Aldo CAROSI; Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO', Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria nel procedimento vertente tra il Comune di Belcastro e la Regione Calabria e altro, con ordinanza del 26 ottobre 2018, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta

Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Belcastro;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

udito l'avvocato Antonio Tigani Sava per il Comune di Belcastro.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con ordinanza del 26 ottobre 2018, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2019, ha sollevato, in relazione all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro), che ha disposto la rettifica dei confini territoriali tra i Comuni di Belcastro e di Petronà, trasferendo la zona denominata "contrada Acquavona" dal Comune di Belcastro a quello di Petronà;

che il giudizio a quo origina dal ricorso proposto dal Comune di Belcastro contro la Regione Calabria e nei confronti del Comune di Petronà, per l'annullamento della legge reg. Calabria n. 39 del 2017 e di tutti gli atti presupposti, prodromici e conseguenziali alla stessa;

che nel ricorso è contestata la legittimità del procedimento che ha condotto all'approvazione della citata legge regionale e, in particolare, è censurata la scelta di individuare nei soli abitanti della contrada Acquavona le «popolazioni interessate» alla variazione territoriale, chiamate a partecipare al referendum consultivo di cui all'art. 133, secondo comma, Cost.;

che il giudice rimettente, in punto di rilevanza, afferma che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2018, avrebbe «riservato a sé il sindacato sul procedimento di modificazione delle circoscrizioni comunali, allorché questo pervenga a conclusione, con la legge regionale emessa all'esito del referendum consultivo»;

che, essendo stato il ricorso proposto dopo l'approvazione della legge regionale, la quale costituirebbe «l'oggetto principale delle doglianze proposte dal Comune di Belcastro», la questione di legittimità costituzionale sarebbe «evidentemente decisiva»;

che, in particolare, il TAR rimettente ritiene che «l'atto effettivamente lesivo dell'interesse fatto valere dall'amministrazione comunale ricorrente sia la legge regionale che ha concluso il procedimento di modifica delle circoscrizioni» e che «[t]utti gli altri atti precedenti pure oggetto di impugnativa si configurano, rispetto alla legge regionale, quali atti preparatori, la cui lesività, pur manifestandosi sin dalla delibera di indizione del referendum, si consolida solo al momento della pubblicazione dell'atto legislativo»;

che, di conseguenza, secondo il giudice a quo, il ricorso proposto dal Comune di Belcastro – spedito per la notifica il 23 dicembre 2017 e, quindi, entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge reg. Calabria n. 39 del 2017 – sarebbe stato tempestivamente instaurato;

che il giudice rimettente segnala che il procedimento per la modifica delle circoscrizioni dei Comuni della Regione Calabria è espressamente regolato dall'art. 40 della legge della Regione Calabria 5 aprile 1983, n. 13 (Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum);

che tale previsione consente al Consiglio regionale, con decisione motivata, di escludere dalla consultazione referendaria le popolazioni che non presentano un interesse qualificato alla variazione territoriale «per le caratteristiche dei gruppi residenti sul territorio dei Comuni

interessati, della dotazione infrastrutturale e delle funzioni territoriali, nonché per i casi di eccentricità dei luoghi rispetto al capoluogo e, quindi, di caratterizzazione distintiva dei relativi gruppi»;

che, secondo il rimettente, i criteri enunciati dall'art. 40 della legge reg. Calabria n. 13 del 1983 non sarebbero irragionevoli, essendo conformi ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di individuazione delle popolazioni interessate alle variazioni circoscrizionali;

che, nel presente caso, la Regione Calabria non avrebbe però svolto alcuna attività istruttoria, né al fine di individuare la popolazione interessata al mutamento delle circoscrizioni comunali, né al fine di identificare la porzione di territorio da trasferire dal Comune di Belcastro al Comune di Petronà;

che la Regione Calabria non avrebbe neppure illustrato le ragioni per cui la popolazione interessata alla variazione territoriale è stata individuata nei soli residenti della contrada di Acquavona;

che, di conseguenza, il procedimento di variazione territoriale non avrebbe rispettato i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 133 Cost., secondo cui «le condizioni sulla base delle quali sono individuate le popolazioni interessate alla variazione territoriale devono essere verificate in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al referendum, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale» (è citata la sentenza n. 47 del 2003);

che, con atto depositato il 21 marzo 2019, si è costituito nel presente giudizio il Comune di Belcastro, il quale, nel chiedere l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Calabria, ha ripercorso le vicende che hanno condotto all'emanazione della legge regionale censurata;

che, nella ricostruzione dei fatti, il Comune di Belcastro evidenzia come il referendum consultivo, limitato agli abitanti della contrada di Acquavona, avrebbe chiamato al voto «soli n. 82 cittadini residenti, individuati senza nessun criterio oggettivo e senza nessun previo procedimento istruttorio» e che, dagli atti del procedimento, non risulterebbe alcuna motivazione in merito all'esclusione dalla partecipazione al voto delle popolazioni di entrambi i Comuni;

che, in punto di non manifesta infondatezza, a parere del Comune di Belcastro, la legge reg. Calabria n. 39 del 2017 violerebbe i principi di rappresentatività delle autonomie locali, di unità della comunità territoriale nonché di autodeterminazione e di voto delle collettività, fondandosi su un referendum consultivo organizzato «tra un gruppo sparuto di cittadini», scelti senza alcun preventivo procedimento istruttorio;

che tale illegittima procedura avrebbe cagionato svantaggi e danni all'intera collettività del Comune di Belcastro, privata dello status di Comune montano – con conseguente impossibilità di partecipare a determinati bandi pubblici – nonché gravata dalla perdita di entrate erariali, di attività agricole e commerciali;

che, secondo il Comune costituito, l'art. 133, secondo comma, Cost., come interpretato dalla Corte costituzionale (vengono citate le sentenze n. 94 del 2000 e n. 453 del 1989), richiederebbe necessariamente il voto di entrambe le popolazioni dei Comuni interessati, salvo ipotesi particolari ed eccezionali, idonee a fondare ragionevolmente una valutazione d'insussistenza di un loro interesse qualificato in rapporto alla variazione territoriale proposta (viene richiamata la sentenza n. 47 del 2003);

che, nel caso di specie, a parere del Comune di Belcastro, tali ipotesi particolari ed

eccezionali non sarebbero riscontrabili né, prima ancora, sarebbe stata compiuta l'apposita, e necessaria, istruttoria da parte della Regione Calabria;

che dagli atti del procedimento si evincerebbe soltanto che la contrada di Acquavona del Comune di Belcastro è «località distante circa 10 km dal centro abitato di detto comune, mentre risulta essere adiacente al centro abitato del comune di Petronà» e che «[l]e famiglie che risiedono in località Acquavona sono 31 e sono di fatto parte integrante del Comune di Petronà dal quale ricevono l'erogazione dei servizi essenziali»;

che, pertanto, secondo il Comune di Belcastro, il procedimento referendario si sarebbe svolto in violazione manifesta e palese dell'art. 133, secondo comma, Cost.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro), che ha disposto la rettifica dei confini territoriali tra i Comuni di Belcastro e di Petronà, trasferendo la zona denominata "contrada Acquavona" dal Comune di Belcastro a quello di Petronà;

che, secondo il rimettente, nel corso del procedimento che ha preceduto l'approvazione della legge reg. Calabria n. 39 del 2017, non sarebbe stata svolta alcuna attività istruttoria, né al fine di individuare la popolazione interessata al mutamento delle circoscrizioni comunali, né al fine di identificare la porzione di territorio da trasferire dal Comune di Belcastro al Comune di Petronà;

che neppure risulterebbero illustrate le ragioni per cui la popolazione interessata alla variazione territoriale è stata individuata nei soli residenti della contrada di Acquavona;

che tali omissioni determinerebbero la violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost.;

che la questione di legittimità costituzionale sollevata è, sotto due distinti profili, manifestamente inammissibile;

che, secondo il rimettente, l'atto effettivamente lesivo dell'interesse fatto valere dal Comune di Belcastro, ricorrente nel giudizio a quo, sarebbe la legge reg. Calabria n. 39 del 2017, mentre tutti gli altri atti precedenti, pure oggetto di impugnativa giurisdizionale, a parere del giudice a quo, si configurerebbero, rispetto alla legge regionale, quali atti preparatori «la cui lesività, pur manifestandosi sin dalla delibera di indizione del referendum», si sarebbe consolidata «solo al momento della pubblicazione dell'atto legislativo»;

che, conseguentemente, il rimettente ha ritenuto tempestivo il ricorso proposto dal Comune di Belcastro, reputando che il termine di sessanta giorni per l'impugnativa di fronte al giudice amministrativo decorresse dalla data della pubblicazione della legge reg. Calabria n. 39 del 2017;

che tuttavia, a differenza di quanto sostenuto dal giudice a quo, l'atto di indizione del referendum di cui all'art. 133, secondo comma, Cost., che individua le popolazioni chiamate al voto referendario, è immediatamente lesivo degli interessi legittimi dei Comuni interessati e di quanti ritengono di avere titolo per partecipare alla consultazione referendaria, ma non sono stati inclusi tra le popolazioni interessate al referendum stesso;

che, pertanto, tale atto deve essere oggetto di tempestiva impugnazione davanti al giudice amministrativo;

che, infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la delibera di indizione del referendum «è […] sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo sino a quando la legge

di variazione circoscrizionale non sia in vigore», essendo tale soluzione «frutto del necessario bilanciamento tra due principi: da una parte, l'effettività e immediatezza della tutela giurisdizionale, da assicurare, ai sensi dell'art. 113 Cost., a coloro che ricorrono avverso una delibera di indizione del referendum ritenuta illegittima; dall'altra, la discrezionalità politica del legislatore regionale in tema di variazioni circoscrizionali, ai sensi degli artt. 117 e 133 Cost.» (sentenza n. 2 del 2018);

che anche la giurisprudenza di legittimità ha affermato il principio secondo cui «la delibera di indizione del referendum è sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo sino a quando la legge di variazione circoscrizionale non sia in vigore» (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 2 maggio 2018, n. 10441);

che tale interpretazione trova conferma nella giurisprudenza dello stesso TAR Calabria rimettente, il quale afferma che, qualora una delibera consiliare regionale di indizione del referendum consultivo previsto dall'art. 133, secondo comma, Cost., non estenda la partecipazione a tutti i residenti dei Comuni interessati alla modifica, la delibera consiliare che individua le popolazioni chiamate al referendum, «pur essendo un atto prodromico della consultazione referendaria, assume immediata lesività per gli interessi azionati dal Comune, giacché impedisce la partecipazione alla consultazione ad una larga fascia di elettori residenti nel territorio comunale» (TAR Calabria - Catanzaro, sezione seconda, 24 luglio 2007, n. 1027);

che, alla luce di ciò, la tesi sostenuta dal giudice rimettente – secondo cui l'effetto lesivo degli interessi di quanti non sono stati chiamati al voto referendario si consoliderebbe soltanto con la pubblicazione della legge regionale di modifica delle circoscrizioni comunali – si rivela manifestamente errata, poiché sottrae al possibile immediato controllo giurisdizionale amministrativo tutta l'attività provvedimentale antecedente alla pubblicazione della legge regionale, pur essendo, tale attività, proprio quella che lede in via diretta l'interesse a partecipare alla consultazione referendaria;

che questa Corte ha il potere di dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale qualora riscontri l'implausibilità dei presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio a quo (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2018, n. 276 del 2017, n. 269 e n. 245 del 2016 e n. 154 del 2015);

che, nel caso di specie, l'implausibilità della tesi adottata dal rimettente quanto alla tempestività del ricorso si ripercuote sulla legittima instaurazione del giudizio a quo, determinando così l'inammissibilità della questione;

che, in secondo luogo, il giudice a quo, in punto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, ha sostenuto che dall'esame di tutti gli atti e i provvedimenti in cui si è articolato il procedimento di variazione circoscrizionale non risulterebbe lo svolgimento di «alcuna attività istruttoria indirizzata ad individuare la popolazione che potrebbe risentire di effetti significativi in conseguenza delle modifiche territoriali» e che non si rinverrebbe «alcuna motivazione circa la decisione di derogare alla norma generale» secondo la quale la consultazione referendaria dovrebbe coinvolgere tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla variazione territoriale;

che, come pure si deduce dall'atto di intervento del Comune di Belcastro, tale assunto ictu oculi non corrisponde al vero;

che, infatti, nella risoluzione del 14 dicembre 2015, n. 1, della prima commissione permanente "Affari istituzionali, affari generali e normativa elettorale" del Consiglio regionale della Calabria – con la quale la commissione ha proposto al Consiglio regionale l'approvazione della deliberazione di indizione del referendum – si legge: «Considerato che la località "Acquavona" del Comune di Belcastro, in cui risiedono 31 famiglie per un numero complessivo

di 82 abitanti, trovandosi ad una distanza di 10 Km dal Centro città, è di fatto parte integrante del Comune di Petronà, riceve, infatti, da quest'ultimo l'erogazione dei servizi pubblici essenziali quali: acquedotto; servizi scolastici; postali; cimiteriali»;

che la stessa risoluzione rileva poi come «la suddetta frazione presenta di fatto una conurbazione con il comune di Petronà, infatti, essa è popolata da un gruppo di abitanti sociologicamente e logisticamente distinto, vista l'enorme distanza, dal Comune di appartenenza, mentre è completamente integrata con la comunità della frazione "Acquavona" del Comune di Petronà»;

che proprio in ragione di tali circostanze la prima commissione del Consiglio regionale della Calabria riteneva che «la consultazione referendaria [potesse] essere limitata ai soli abitanti della frazione "Acquavona" del Comune di Belcastro»;

che sull'esistenza di tale documento il giudice a quo non spende parola, laddove è invece evidente che da esso potevano desumersi indicazioni rilevanti, se non decisive, per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata;

che, in definitiva, in un giudizio avente come parametro l'art. 133, secondo comma Cost., la mancata considerazione di un atto procedimentale che illustra le ragioni in base alle quali il Consiglio regionale ha individuato le «popolazioni interessate», pregiudica l'intero presupposto argomentativo sviluppato dal rimettente, rendendo dunque del tutto carente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione;

che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, la corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio a quo è richiesta non solo ai fini della valutazione della rilevanza, ma anche allo scopo di valutare la non manifesta infondatezza della questione sollevata (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2015 e n. 128 del 2014; ordinanza n. 209 del 2015);

che, conseguentemente, tale omissione costituisce ulteriore ragione di manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Calabria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro), sollevata, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.