

Sentenza della Corte costituzionale n. 21/2018

Materia: ordinamento degli enti locali.

Parametri invocati: articolo 133, comma secondo della Costituzione e articoli 3 e 45 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale della Regione Sardegna).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 16 marzo 2017, n. 4 (Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone questioni di legittimità costituzionale in via principale dell'articolo 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 16 marzo 2017, n. 4 (Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes), per violazione degli articoli 3 e 45 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e dell'articolo 133, secondo comma, della Costituzione; in particolare osservando che la disposizione impugnata - la quale ridefinisce i confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes, con conseguente incremento della popolazione residente in favore del Comune di Tresnuraghes e decremento demografico nel Comune di Magomadas - è stata approvata senza previa consultazione della popolazione interessata dalla variazione delle circoscrizioni comunali. Per tale ragione, essa si porrebbe in contrasto con gli articoli 3 e 45 dello Statuto speciale per la Sardegna, il primo dei quali riserva alla Regione autonoma della Sardegna la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni, mentre il secondo stabilisce che la Regione può con legge istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni "*sentite le popolazioni interessate*". La disposizione impugnata sarebbe inoltre lesiva dell'articolo 133, secondo comma, Cost., il quale prevede che la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

Preliminarmente, la Corte risolve le eccezioni di inammissibilità del ricorso proposte dalla resistente regione Sardegna la quale lamenta al ricorrente da una parte, pur nel riconoscimento che alla Regione autonoma della Sardegna spetta una potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni, di aver "*del tutto contraddittoriamente*" promosso il ricorso "*a tutela di norme statutarie e di una competenza legislativa che afferma non essere propria*" e dall'altra di non aver indicato l'interesse che intende tutelare a mezzo delle questioni di legittimità costituzionale promosse, dichiarando palesemente infondata l'eccezione sulla base del fatto che il Governo non avrebbe indicato l'interesse da tutelare lamentando la violazione, da parte della legge regionale, di norme dello Statuto speciale. Infatti, quest'ultimo, in quanto legge costituzionale, svolge a pieno titolo la funzione di parametro di legittimità costituzionale nei confronti di tutta la legislazione ordinaria, statale e regionale, e lo Stato è chiamato a garantirne il rispetto. L'interesse a ricorrere, in altre parole, è *in re ipsa*. A diversa conclusione giunge la Corte per la censura formulata dal Presidente del Consiglio dei

ministri con riferimento all'articolo 3 dello Statuto di autonomia, il quale attribuisce alla Regione autonoma della Sardegna una potestà legislativa esclusiva in materia di *"ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni"*. Il ricorrente, infatti, da un lato riconosce che in tale materia la Regione autonoma della Sardegna gode della più ampia autonomia legislativa, al fine di argomentare che tale competenza deve essere esercitata in conformità all'articolo 45 dello Statuto speciale; dall'altro, però, eccepisce la violazione del citato articolo 3. Come è evidente, quest'ultima disposizione costituisce un presupposto argomentativo del ricorso, a giustificazione della violazione dell'articolo 45 dello Statuto medesimo, ma non può al contempo fungere da parametro rispetto al quale verificare la legittimità costituzionale della legge impugnata. La Corte ritiene, quindi, la questione posta con riferimento all'articolo 3 dello Statuto speciale inammissibile; ritiene non fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di adeguata motivazione delle censure, in quanto, sia pure sinteticamente, il ricorso statale individua esattamente la questione, indicando le norme regionali e i parametri costituzionali; e, ancora, ritiene non fondata l'eccezione d'inammissibilità per ipoteticità delle censure.

Per quanto riguarda l'ulteriore eccezione della difesa regionale, la quale sostiene che il ricorrente ha lamentato la violazione di una disposizione costituzionale - l'articolo 133, secondo comma, Cost. - riferibile soltanto alle Regioni a statuto ordinario e non a quelle speciali, la Corte ritiene la stessa non fondata, poiché ribadisce che l'articolo 133, secondo comma, Cost., certamente destinato alle Regioni a statuto ordinario, tuttavia vincola, nella parte in cui riconosce il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali, anche le Regioni a Statuto speciale, le quali restano peraltro libere di dare attuazione a tale principio nelle forme procedurali ritenute più opportune. Ritenuta quindi la questione fondata, la Corte obietta che l'articolo 133, secondo comma, Cost., impone di sentire le popolazioni interessate anche quando - come accaduto nella vicenda da cui origina la questione oggetto del ricorso - la variazione circoscrizionale non è diretta conseguenza dell'istituzione di un nuovo Comune; l'identico tenore testuale dell'articolo 45 dello Statuto della Regione autonoma Sardegna comporta che alla medesima conclusione si debba giungere anche in riferimento a tale disposizione. Le popolazioni interessate, quindi, devono essere sentite anche qualora si proceda alla mera variazione delle circoscrizioni di due Comuni. Inoltre, la Corte ritiene ininfluyente l'obiezione della difesa regionale, che sottolinea il limitato impatto della variazione nonché il basso numero dei cittadini ad essa interessati in quanto con precedenti sentenze ha precisato che la consultazione deve svolgersi a prescindere dal numero dei soggetti interessati e dalla scarsa entità dell'intervento. È, inoltre, pacifico che non garantisce il rispetto del principio di autodeterminazione delle popolazioni interessate la circostanza che la richiesta di variazione sia originata da un'istanza dei cittadini (nel caso in esame, da una petizione che, sulla base della documentazione prodotta dalla Regione, risalirebbe, peraltro, al 1991). La Corte, infatti, ha già affermato 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"* e, soprattutto, che *"altro è il momento dell'iniziativa altro è quello della consultazione vera e propria"*. Né, infine, rileva che i Consigli comunali interessati e il Consiglio regionale si siano espressi all'unanimità, poiché l'interesse garantito dall'obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni e non agli enti territoriali. In conclusione, la Corte rileva come la legge della Regione Sardegna 4/2017 si pone in contrasto con l'articolo 45 dello Statuto speciale poiché ha determinato una sia pur limitata variazione delle circoscrizioni comunali, senza previamente e direttamente sentire le popolazioni interessate, violando

altresì il principio, desumibile dall'articolo 133, secondo comma, Cost., che garantisce in materia la loro autodeterminazione.

In aggiunta la Corte fa presente che la tesi della difesa regionale, secondo la quale le popolazioni interessate devono essere sentite solo quando la variazione circoscrizionale consegua all'istituzione di un nuovo Comune, è smentita dal tenore letterale della legge della Regione Sardegna 30 ottobre 1986, n. 58 (Norme per l'istituzione di nuovi comuni, per la modifica delle circoscrizioni comunali e della denominazione dei comuni e delle frazioni), che regola, in via generale, i procedimenti per l'istituzione di nuovi Comuni, per la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni, nonché lo svolgimento dei referendum consultivi previsti dall'articolo 45 dello Statuto speciale. Tale legge, al titolo I, regola un procedimento nel cui ambito le popolazioni interessate devono essere sentite tramite un referendum consultivo. Questo procedimento, come emerge dalla rubrica del titolo in questione (Istituzione e modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni dei Comuni), è applicabile in tre distinte ipotesi: istituzione di Comuni, modifica delle circoscrizioni comunali e mutamento delle denominazioni dei Comuni. Il fatto che tale procedura si applichi anche in caso di modifica delle circoscrizioni, senza istituzione di un nuovo Comune, come nella fattispecie in esame, è confermato dall'articolo 4, il quale, nel disciplinare l'iniziativa del procedimento di variazione, la attribuisce ad un quinto degli elettori residenti nella *"frazione o territorio che si chiede [...] di trasferire ad altro comune"*, ovvero nel *"comune che si chiede di aggregare ad altro contermine"* o in uno dei *"comuni che si chiede di fondere"*. Ne risulta che la legge regionale impugnata è costituzionalmente illegittima perché non è stata approvata alla luce del procedimento descritto, bensì, erroneamente, secondo la ben diversa procedura disciplinata al titolo II della l.r. Sardegna 58/1986, nell'ambito del quale non è, invece, data la possibilità di indire una consultazione popolare. Tale procedimento si applica nei casi di *"Determinazione dei confini"* (articolo 16) e di *"Definizione dei confini"* (articolo 17): in tali ipotesi non è necessario sentire le popolazioni interessate, poiché - appunto - non si tratta di variare le circoscrizioni comunali, bensì di definire una situazione di incertezza. Nel caso in esame risulta chiaro, secondo la Corte, che non vi era alcuna incertezza sulla delimitazione dei confini dei due Comuni e che la decisione di variarne le circoscrizioni è stata dettata da esigenze di razionalizzazione relative allo sviluppo urbanistico di determinate zone: esigenze che, in base allo Statuto speciale e alla stessa l.r. Sardegna 58/1986, non possono escludere la consultazione delle popolazioni interessate.