

Ricorso per conflitto di attribuzione con istanza di sospensione ai sensi dell'art. 40 della legge n. 87/1953 del Presidente del Consiglio dei Ministri, alla Corte Costituzionale, per l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 306/DRG del 13 marzo 2018, recante la "Indizione referendum consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a "Suddivisione del comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre". Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario", pubblicata nel B.u.r. n. 27 del 16 marzo 2018.

Conflitto enti n. 2/2018

Ct. 12522/18

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso per conflitto di attribuzione

con istanza di sospensione ai sensi dell'art. 40 della legge n. 87/1953

del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi, 12 per il ricevimento degli atti, FAX 06.96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it,

contro

la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, con sede in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro, 3901 (CAP 30123).

Per l'annullamento

della deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 306/DRG del 13 marzo 2018 (doc. 1), recante la "Indizione referendum consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a "Suddivisione del comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre". Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario", pubblicata nel B.u.r. n. 27 del 16 marzo 2018.

FATTO

L'atto originale che lo Stato ritiene invasivo della sfera di competenza attribuitagli dalla Carta Fondamentale rinviene dal procedimento, riguardante la variazione provinciali e comunali, contemplato dalla legge regionale del Veneto 24 dicembre 1992, n. 25.

La legge in parola disciplina, per quanto di competenza regionale, la variazione delle circoscrizioni dei Comuni e delle Province, nonché il mutamento delle denominazioni dei Comuni (art. 1).

La delibera censurata con l'odierno gravame, quindi, si inserisce nel procedimento che consente tali variazioni o mutamenti all'interno di una Provincia mediante l'approvazione di una legge regionale, previo referendum consultivo - disciplinato in Veneto dalla legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1 - e secondo le procedure previste al capo II della legge regionale n. 25/1992 (art. 2, comma 1).

L'iniziativa legislativa per la variazione delle circoscrizioni comunali è affidata ai soggetti di cui all'art. 38 dello Statuto regionale, approvato con legge statale 22 maggio 1971, n. 340 (cfr. art. 20 dello Statuto vigente, approvato con legge regionale 17 aprile 2012 n. 1).

Nel caso che ci occupa, in data 25 maggio 2014 è stata depositata, presso il Consiglio Regionale del Veneto, la proposta di legge di iniziativa popolare avente per oggetto la "Suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre". La proposta tende ad una variazione delle circoscrizioni comunali, mediante lo scorporo del Comune di Venezia in due distinti comuni che apparentemente integra la fattispecie di cui alla lettera b) dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 25/1992.

La procedura legislativa così avviata è stata successivamente riaperta, ai sensi dell'art. 133, del Regolamento del Consiglio, nell'attuale legislatura, ove la proposta è diventata progetto di legge n. 8/2015.

Con deliberazione n. 10 approvata nella seduta del 14 febbraio 2017 (**doc. 2**), il Consiglio Regionale del Veneto ha ritenuto meritevole, ai fini della prosecuzione dell'iter legislativo, il progetto di legge.

Il giudizio di meritevolezza è stato formulato nonostante l'acquisizione della deliberazione del Consiglio Comunale di Venezia n. 32 datata 9 gennaio 2016 (**doc. 3**), che ha espresso parere contrario in ordine al progetto di legge n. 8 rilevando l'illegittimità costituzionale di un'eventuale legge regionale approvata in esito al procedimento in esame nonché l'illegittimità di ogni ulteriore provvedimento amministrativo adottato nell'ambito del procedimento in parola.

L'avviso contrario manifestato dal Consiglio comunale veneziano muove dalla sopravvenuta incompatibilità dello scorporo previsto dalla proposta di legge con la disciplina specifica introdotta per il Comune capoluogo di una Città metropolitana (quale è Venezia) dalla legge 7 aprile 2014 n. 56, entrata in vigore successivamente al progetto di legge in questione.

Il rilievo circa l'incompatibilità del progetto con la legge statale sopravvenuta è stato dunque acquisito nel corso del procedimento ed è comunque da tempo noto alla Regione Veneto come dimostrano: la deliberazione del Commissario Straordinario del Comune di Venezia n. 83 del 13 ottobre 2014 (**doc. 4**); la comunicazione del Sindaco della Città metropolitana di Venezia in data 29 giugno 2016; il parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per gli Affari regionali le autonomie e lo Sport del 26 luglio 2016 (**doc. 5**) e, infine la, comunicazione del Sindaco della Città metropolitana di Venezia in data 22 settembre 2016.

In estrema sintesi, tali atti convergono nell'escludere che la scissione del Comune capoluogo della Città metropolitana in più Comuni possa seguire le procedure generali dettate dal legislatore regionale per i Comuni non facenti parte di Città metropolitana in luogo delle procedure specifiche dettate dal Legislatore statale sulle Città metropolitane.

Ciò nonostante, con successivo provvedimento n. 84 in data 11 luglio 2017, su proposta della Giunta regionale n. 56/CR del 6 giugno 2017, il Consiglio regionale veneto ha deliberato l'individuazione della popolazione interessata dalla consultazione referendaria nell'intera popolazione dell'attuale Comune di Venezia.

Con nota del 25 luglio 2017 (**doc. 6**), il Sottosegretario di Stato per gli affari regionali, ha rappresentato al Presidente della Giunta regionale veneta che l'avviato procedimento referendario in merito alla separazione in due Comuni (Venezia e Mestre) del Comune di Venezia, capoluogo della Città metropolitana, ove portato ad esecuzione, sarebbe apparso in contrasto con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. Legge Delrio), concretizzando una palese invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione. Con la deliberazione n. 306/DRG del 13 marzo 2018, tuttavia, la Giunta regionale del Veneto ha inteso dar seguito all'iniziativa e ha quindi indetto il referendum consultivo sul progetto di legge di iniziativa popolare n. 8, al quale dovrà partecipare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 e successive modificazioni ed integrazioni, l'intera popolazione elettorale dell'attuale Comune di Venezia.

Ha altresì deliberato che per lo svolgimento delle operazioni relative al referendum si applicano le norme previste dall'articolo 26 della legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1 ("Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali") e successive modificazioni ed integrazioni e ha convocato per domenica 30 settembre 2018 i comizi elettorali per la consultazione referendaria, le cui operazioni di voto si svolgeranno dalle ore 07.00 alle ore 23.00 della stessa giornata.

La Giunta regionale ha infine approvato il sotto riportato quesito, da rivolgere alla popolazione elettorale del Comune di Venezia, perché sia scritto nella scheda di votazione per il referendum: "E' LEI FAVOREVOLE ALLA SUDDIVISIONE DEL COMUNE DI VENEZIA NEI DUE COMUNI AUTONOMI DI VENEZIA E MESTRE, COME DA PROGETTO DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 8?"

Il Sindaco della Città metropolitana di Venezia, da ultimo, con nota del 16 marzo 2018 (**doc. 7**), in relazione alla sopracitata indizione del referendum consultivo, ha ribadito l'evidente contrasto del procedimento di separazione in argomento con l'articolazione prevista per i Comuni capoluogo delle Città metropolitane dalla legislazione statale in sede di competenza esclusiva.

La deliberazione n. 306/DRG del 13 marzo 2018 invade la sfera di competenza costituzionale dello Stato in quanto emanata in violazione degli articoli 114, 117, secondo comma, lettera p) e 133 della Costituzione, e della legge n. 56 del 2014 e merita pertanto di essere annullata per i seguenti motivi in

DIRITTO

Violazione e falsa applicazione degli articoli 114, 117, secondo comma, lettera p) e 133 della Costituzione, e della legge n. 56 del 2014 nonché dell'art. 1 dello Statuto della Regione del Veneto e degli articoli 2 e 10 dello Statuto della Città metropolitana di Venezia.

1. Con la delibera n. 306/DRG del 13 marzo 2018, la Giunta regionale del Veneto ha indetto, ai sensi del combinato disposto delle leggi regionali n. 25/1992 n. 1/1973 e a seguito della presentazione del progetto di legge di iniziativa popolare n. 8, un referendum consultivo per la suddivisione del Comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre convocando, come detto, i comizi elettorali per domenica 30 settembre 2018.

L'intera popolazione elettorale dell'attuale Comune di Venezia è stata chiamata a partecipare alla consultazione referendaria, in forza della delibera impugnata, che è dunque finalizzata alla separazione in due comuni (Venezia e Mestre) del Comune di Venezia, oggi capoluogo dell'omonima Città metropolitana.

L'atto gravato risulta in contrasto con quanto previsto, in materia di articolazione territoriale delle Città metropolitane e, in particolare, del loro Comune capoluogo, dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. Legge Delrio). La delibera della Giunta regionale veneta, invero, integra una palese invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione e viola altresì gli articoli 114 e 133 della Costituzione.

2. In via preliminare, si evidenzia che il provvedimento in argomento esprime in modo chiaro e inequivoco la pretesa della Regione di intervenire sul territorio del Comune capoluogo della Città metropolitana al di fuori dello **specifico procedimento** previsto dalla legge n. 56 del 2014 e quindi interferendo con le attribuzioni statali sugli organi della Città metropolitana.

Con la delibera n. 306/DRG del 13 marzo 2018, la Regione Veneto ha dato ulteriore e definitivo impulso al procedimento volto a suddividere il Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre avviato dal Consiglio regionale con il provvedimento n. 84 in data 11 luglio 2017, con cui è stata individuata la popolazione interessata dalla consultazione referendaria coincidente appunto con l'intera popolazione del Comune di Venezia.

Va rilevato, al riguardo, che lo stesso Comune ha impugnato dinanzi al TAR per il Veneto, con ricorso del 12 aprile 2017 (**doc. 8**) e con successivi motivi aggiunti (**doc. 9**), la deliberazione n. 10 del 14 febbraio 2017, con cui il Consiglio Regionale del Veneto si è positivamente espresso sul ridetto progetto di legge, onde consentirne la prosecuzione dell'iter legislativo, nonché il citato provvedimento n. 84 in data 11 luglio 2017. Il predetto ricorso contraddistinto dal numero di R.G. 502/2017, spiegato avverso gli atti preliminari emanati dall'amministrazione regionale nell'ambito del procedimento previsto dal capo II della legge regionale n. 25 del 1992, è attualmente pendente [1].

L'impugnativa comunale è stata poi estesa, da ultimo, con ulteriori motivi aggiunti (**doc. 10**), proprio alla delibera n. 306/DRG del 13 marzo 2018 che, tuttavia, oltre ai profili di illegittimità denunciati dal Comune di Venezia dinanzi al Giudice amministrativo, crea altresì un vulnus incidente sulle prerogative costituzionali dello Stato meritevole dell'elevazione dell'odierno conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost. secondo alinea.

L'atto sospinto integra quindi nella sua attualità e concretezza la lesione della sfera di competenza statale riconosciuta dalla Costituzione e radica **l'interesse del Governo all'odierna impugnativa** volta a ricondurre la situazione alla legittimità e a conformità al dettato della Carta fondamentale in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni tra lo Stato e la Regione Veneto, gravemente e insanabilmente leso dalla iniziativa della Regione,

3. È altresì evidente la sussistenza del **tono costituzionale** del conflitto.

La questione sottoposta al vaglio di codesta Ecc.ma Corte afferisce senz'altro al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, quale risulta dal nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Codesta Ecc.ma Corte ha recentemente ribadito che "a conferire tono costituzionale ad un conflitto basta la prospettazione dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge, così integrando "un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente" (sentenza n. 104 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014. n. 380 del 2007)" (sentenza n. 260 del 2016 cit.).

Si avrà agio di dimostrare in prosieguo che la delibera impugnata è frutto di una scelta viziata da evidente **carenza di potere** della Regione ad introdurre, dopo l'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014 n. 56, variazioni delle circoscrizioni comunali che modifichino il territorio del Comune capoluogo delle Città metropolitane.

Vi è infatti che la deliberazione n. 306/DRG del 13 marzo 2018 si risolve in una chiara violazione delle prerogative statali in materia di istituzione delle Città metropolitane, particolarmente incise dalla modificazione territoriale del Comune capoluogo, che la Regione Veneto ha consumato attraverso l'indizione di un referendum consultivo sul progetto di legge n. 8.

La «Suddivisione del comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre», che la Regione sta perseguendo mediante il procedimento di variazione delle circoscrizioni dei Comuni e delle Province, previsto dalla legge regionale del Veneto 24 dicembre 1992 n. 25, appare invero manifestamente **incompatibile con la disciplina dettata dalla legge n. 56/2014 (art. 1 comma 22) per la modifica del territorio del Comune capoluogo delle Città metropolitane.** È ben evidente che la delibera impugnata è atto espressivo del disegno regionale volto a stravolgere la consistenza territoriale dell'attuale Comune capoluogo della Città metropolitana di Venezia al punto da determinare anche una drastica riduzione della sua popolazione (che si riflette inevitabilmente anche sulla effettiva rappresentatività quale Comune capoluogo) e perciò, nella misura in cui il sindaco di tale Comune è anche, per legge, il sindaco metropolitano (art. 1, comma 19 della L. n. 56/2014), concreta un'invasione nella sfera di competenza statale manifestata nel disegno contenuto dalla legge n. 56/2014, il quale oggi rischia di essere stravolto dall'iniziativa regionale che qui si censura.

4. Venendo al denunciato contrasto dell'atto sospinto con le norme attributive delle prerogative costituzionali dello Stato incise, giova premettere che non è qui in discussione la possibilità di devolvere - in via generale - la materia della modificazione delle circoscrizioni comunali alla competenza regionale, ai sensi dell'articolo 133, secondo comma, della Costituzione, come recepito nell'ordinamento regionale dalla legge regionale n. 25 del 1992.

Vi è però che nel caso di specie, come negli altri casi in cui si verta in materia di separazione territoriale del Comune-capoluogo metropolitano, il titolo di competenza legislativa è quello statale, ai sensi degli articoli **114, 117, secondo comma, lettera p) e 133 della Costituzione**, e la relativa disciplina va quindi individuata nelle previsioni di cui alla legge n. 56 del 2014.

L'art.114 Cost. è la norma fondamentale che radica la competenza dello Stato ad istituire le Città metropolitane.

Infatti, "Il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. E' proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno on riferimento agli aspetti essenziali. " (così **Corte Cost., sentenza n. 50 del 2015**).

In tale direzione si è dunque espressa la scelta del legislatore statale che "In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione" ha istituito "le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117" (art. 1, comma 5, primo periodo, legge n. 56/2014).

L'istituzione delle Città metropolitane, tra cui Venezia, si è manifestata attraverso la volontà del legislatore statale che si è ulteriormente esplicitata mediante **l'individuazione del territorio** dei nuovi enti di area vasta coincidente con quello della provincia omonima (art. 1, comma 6, primo periodo, legge n. 56/2014).

Non vi è dubbio allora che l'istituzione della Città metropolitana di Venezia è frutto di un'opzione statale orientata e giustificata (anche) in funzione delle caratteristiche del territorio del nuovo Ente e della popolazione ivi residente.

In tale prospettiva, la scelta del Legislatore si è ulteriormente articolata attraverso l'individuazione dei Comuni. capoluogo delle omonime Città metropolitane. Scelta che ha riflessi immediati anche sulla composizione degli organi del nuovo ente poiché, come detto, "Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo" (art. 1, comma 19, legge n. 56/2014).

In definitiva, la riconosciuta competenza statale ad istituire le Città metropolitane si è estrinsecata anche con l'individuazione dei loro Comuni capoluogo i quali sono stati qualificati come tali proprio per le loro caratteristiche territoriali che non possono

essere stravolte da un successivo intervento regionale. Non a caso, del resto, codesta Ecc.ma Corte, nell'escludere l'irragionevolezza della figura del sindaco metropolitano così come tratteggiata dal citato comma 19 della legge n. 56/2014, richiama "il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana".

Tale conclusione trova conferma nel dettato **dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.**, che riserva in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa nella materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali".

La lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., invero, parte dalla ovvia premessa dell'esistenza delle Città metropolitane, menzionate nel novellato art. 114. La norma, pur non rimettendo "letteralmente" allo Stato la competenza a costituirle, nell'affermare la competenza esclusiva statale per la loro organizzazione non può evidentemente che presupporre quella competenza "a monte". Del resto, non potrebbe ovviamente sussistere una simile competenza in capo alle Regioni a costituire la Città metropolitana, poiché essa "è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari)" (**Corte Cost., sent. n. 50 del 2015 c.i.d. 3.4.1.**). La competenza statale ad istituire le Città metropolitane, così come ha disposto la legge n. 56/2014, è quindi giustificata dalla necessità di valutazione globale e uniformità a livello nazionale. D'altra parte sarebbe illogico e potrebbe dare luogo a evidenti conflitti rimettere la costituzione (prius) a un ente e la regolamentazione (posterius) ad un altro (per giunta di competenza più estesa).

D'altro canto, le prerogative statali innanzi descritte (come contenute nella L. n. 56/2014) sono state esercitate nel pieno rispetto **dell'art. 133 Cost.** e non invadono in alcun modo la competenza regionale nella materia concernente l'istituzione di nuovi enti comunali nell'ambito del proprio territorio, così come la modificazione delle inerenti circoscrizioni (in tal senso ancora la **sentenza n. 50 del 2015**).

E invero, l'art. 133, secondo comma, Cost., nell'affidare alle Regioni la competenza, con proprie leggi e sentite le popolazioni interessate, ad istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e a modificare le loro circoscrizioni e denominazioni riguarda, infatti, casi diversi da quelli disciplinati dalla legge n. 56/2014, in particolare, al comma 22 dell'art. 1, su cui si dovrà tornare. Il secondo comma dell'art. 133 Cost. non contempla, significativamente, le Città metropolitane, perché esse non rientrano in quel livello di interventi. E questo appare estremamente significativo in sede interpretativa, atteso che, con la riforma del 2001, il Legislatore costituzionale ben sarebbe potuto intervenire anche sulla norma da ultimo citata, menzionando anche le Città metropolitane in sede di riparto delle competenze relativamente alla loro costituzione e modifica; se ciò il Legislatore non ha ritenuto di dover fare, se dunque l'art. 133 non è stato opportunamente modificato, ciò sta a significare che le procedure che la norma costituzionale prevede per l'istituzione di nuovi comuni o la modificazione delle loro circoscrizioni non riguardano le Città metropolitane, che sono oggi disciplinate esclusivamente dalla legge n. 56/2014, e per le quali, più in generale ogni modifica in sede legislativa non può che rientrare nella competenza dello Stato.

Resta confermato, dunque, che la scelta della Regione Veneto di ricorrere alla procedura ordinaria disciplinata dalla legge regionale n. 25/1992 per lo scorporo del Comune di Venezia in due nuovi Comuni travalica il limite delle competenze regionali perché, in tal modo, si elude l'equilibrata scelta operata dalla legge n. 56/2014 in merito alla modalità attraverso la quale si può procedere ad una scissione del Comune capoluogo il cui sindaco sia anche il sindaco della Città metropolitana e che, a sua volta, determina la composizione del Consiglio della Città metropolitana (la cui competenza, come detto, è rimessa alla legislazione esclusiva statale in virtù del già citato art. 117, secondo comma, lett. p) Cost.

* * * * *

Non vi è dubbio, per quanto innanzi esposto, che la affermata e incontestabile competenza statale riguardante la disciplina delle Città metropolitane si sia inverata nella ridetta legge n. 56/2014. Un breve richiamo ad alcune delle sue disposizioni ne fornisce ampia conferma.

La legge in commento "all'art. 1 disegna il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi" (**Corte Cost., sentenza n. 159 del 2016, c.i.d. 6.1.**). È quindi una legge che attua i principi della riforma statale, riguardante l'abolizione delle Province e la ridefinizione dei compiti e delle funzioni degli Enti area vasta, che è stata riconosciuta conforme alla Carta fondamentale, e, quindi, per così dire, "costituzionalizzata" [2] dalla sentenza n. 50 del 2015.

Va ricordato, al riguardo, che l'art. 1, comma 2, della legge n. 56/2014 definisce le Città metropolitane Enti di area vasta, con le seguenti finalità istituzionali generali:

- . cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- . promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;
- . cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

La legge individua le Province che ormai hanno di fatto lasciato il posto alle Città metropolitane, tra le quali è annoverata Venezia. Il territorio della Città metropolitana coincide con quello della Provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei Comuni, ivi compresi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana (cfr. art. 1 commi 5 e 6, legge n. 56/2014) [3]. Trattasi di procedimento costruito sulla traccia dell'art. 133 Cost., molto diverso da quello che riguarda la consistenza, natura, estensione, della Città metropolitana e del suo Capoluogo, cui fa riferimento il successivo comma 22.

Per quanto concerne in particolare la suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre, auspicata dalla Regione Veneto, va dunque rimarcata l'evidente inconciliabilità di una simile opzione con il dettato della legge n. 56/2014 che contempla espressamente un'unica ipotesi di modifica del territorio della Città metropolitana.

Nel caso in cui lo statuto della Città metropolitana preveda l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, infatti, il comma 22 dell'art. 1 pone come condizione necessaria, affinché si possa far luogo a detta elezione a suffragio universale, l'articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, da attuarsi entro la data di indizione delle elezioni.

Ciò conferma che allorquando si debba procedere ad una suddivisione (e più in generale ad una modifica) territoriale del Comune-capoluogo metropolitano, spetta alla Stato la competenza legislativa esclusiva in virtù dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione nonché degli art. 114 e 133 Cost. La competenza della Regione di variare le circoscrizioni comunali in Veneto, pertanto, non può che essere limitata ai casi previsti dalla legge regionale n. 25/1992 che, come detto, non possono riguardare il territorio del Comune-capoluogo della Città metropolitana.

Il comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 prevede infatti una ipotesi esclusiva di modifica di quel territorio mediante un procedimento che, nel caso in cui di intenda eleggere direttamente il sindaco e il consiglio metropolitano, affida al Comune capoluogo l'iniziativa di articolare il territorio del Comune capoluogo in più comuni. Circostanza quest'ultima che nel caso in esame non è verificata, attesa, come si è illustrato in precedenza, la netta opposizione ad una simile opzione da parte dello stesso Comune di Venezia che ha proposto l'impugnativa pendente al TAR per il Veneto.

La conclusione fin qui raggiunta, d'altra parte, è avvalorata da alcune affermazioni di codesta Ecc.ma Corte, chiamata a scrutinare i ricorsi promossi da diverse Regioni - tra cui il Veneto - sulle numerose questioni di legittimità costituzionale di alcune previsioni contenute legge n. 56 del 2014.

Nel dichiarare l'infondatezza di quelle questioni, con la **sentenza n. 50 del 2015**, già più volte richiamata, codesta Ecc.ma Corte ha chiarito che "le Città metropolitane istituite dalla legge n. 56 del 2014 sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale. Inoltre, il legislatore statale ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. Ciò giustifica la mancata applicazione delle puntuali regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost., essendo stato rispettato il principio, ivi espresso, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire l'avvio della riforma in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale".

E con specifico riguardo al tema che ci occupa, ha quindi evidenziato come "la «articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni» - che il...comma 22 pone come presupposto per l'elezione diretta del sindaco metropolitano - non viola l'art. 133, secondo comma, Cost., non comprimendo in alcun modo le prerogative del legislatore regionale e non eliminando il coinvolgimento, nel procedimento, delle popolazioni interessate, atteso che la «proposta del Consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana su base delle rispettive leggi regionali» - né contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., essendo il presupposto, di cui si discute, comunque, riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale[...] di[...]città metropolitane»".

E ancora, a fronte delle molteplici censure sollevate dalle Regioni ricorrenti, in relazione alla istituzione delle Città metropolitane, codesta Ecc.ma Corte ha precisato che "in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana, che, è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari) " non può applicarsi la clausola di competenza residuale di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost. "a maggior ragione ove si consideri che con riguardo al nuovo ente territoriale, le Regioni non avrebbero le competenze, che l'evocato art. 117, secondo comma, lettera p). Cost., riserva in via esclusiva allo Stato, nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali»".

Risulta pertanto evidente come il Comune-capoluogo di una Città metropolitana, ente divenuto costitutivo della Repubblica dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, assuma, nella legge n. 56 del 2014, attuativa degli articoli 114 e 117 della Costituzione, un rilievo e una tutela di carattere anche costituzionale.

L'individuazione dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane è quindi rimessa alla competenza esclusiva dello Stato e trova la sua giustificazione anche nella dimensione territoriale, oltre che nella consistenza demografica, del Comune così individuato (i principi sin qui illustrati valgono, ovviamente, per le Regioni a Statuto ordinario, diversa essendo la regolamentazione prevista per le Regioni a Statuto speciale, come precisato dal comma 5 dell'art. 1).

L'articolo 1 , comma 19, della legge n. 56 del 2014, infatti, stabilisce che il sindaco del Comune capoluogo assume anche di diritto la carica di sindaco della città metropolitana. Ne consegue che l'ambito territoriale del Comune capoluogo, come elemento costitutivo dell'Ente di cui il sindaco è il vertice, diventa anche un elemento costitutivo dell'Ente comunale, il sindaco del quale è di diritto sindaco della Città metropolitana.

Proprio il fatto che il sindaco del Comune capoluogo sia di diritto anche sindaco della Città metropolitana impone, dunque, che il Comune capoluogo non possa essere modificato.

Del resto, un semplice esame dei dati sulla composizione della popolazione del Comune di Venezia conferma, ictu oculi, l'effetto di sostanziale sovvertimento che l'esito del referendum potrebbe avere su quel Comune, e, quindi, di riflesso, sulla Città metropolitana e sui suoi organi, aventi - va rammentato - non secondarie competenze di carattere generale per l'intero territorio della Città metropolitana. Qualora la proposta di legge regionale concludesse il suo iter nel senso ora detto il Comune di Venezia, capoluogo della Città metropolitana, passerebbe dai 261.905 abitanti che aveva al 31 dicembre 2016 a 82.902 abitanti, ovvero meno della metà del neonato Comune di Mestre (il quale, invece, avrebbe 179.003 abitanti) e diventerebbe il sesto comune della Regione per numero di abitanti. Ne deriverebbe l'assurda conseguenza che il Sindaco di Venezia, nonché Sindaco della Città metropolitana, rappresenterebbe soltanto il (e sarebbe eletto dal) 10% della popolazione metropolitana, mentre il Sindaco del Comune di Mestre rappresenterebbe il doppio della popolazione.

Tale conclusione è assolutamente inaccettabile, poiché l'intento del Legislatore del 2014, nel prevedere che il sindaco del Comune capoluogo sia di diritto il sindaco della Città metropolitana (cfr. art. 1, comma 19, cit.), è quello di far sì che il sindaco metropolitano rappresenti il maggior numero dei cittadini della Città metropolitana cioè sia l'espressione più rappresentativa del voto diretto dei cittadini.

Resta comprovato allora che l'unica ipotesi di modificazione territoriale del Comune capoluogo della Città metropolitana è ormai solo quella speciale prevista dal citato comma 22, il quale testualmente dispone: "è inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo ...a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. E' altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione"

In sostanza, il nesso inscindibile, posto dal richiamato comma 19 della legge n. 56 del 2014, tra sindaco del Comune capoluogo e sindaco metropolitano comporta anche la non modificabilità del territorio del Comune capoluogo, perché ciò farebbe di questo un Ente diverso da quello indicato testualmente come il Comune il cui sindaco è anche sindaco metropolitano. Il territorio del Comune metropolitano può essere modificato solo secondo la speciale procedura di cui alla c.d. legge Delrio, che contempla una modifica statutaria che preveda l'elezione diretta del sindaco metropolitano, rompendo il predetto inscindibile nesso, con l'evidente conseguenza dell'inapplicabilità della legge regionale n. 25/1992. Ovviamente, poi, nel mutato contesto a livello costituzionale e di normazione statale primaria, nessun rilievo potrebbe avere una diversa previsione contenuta in quest'ultima legge regionale, poiché la stessa non potrebbe che essere interpretata attraverso una lettura compatibile con le sopravvenute norme di rango superiore; e, se ciò non fosse possibile, essa **dovrebbe essere modificata dalla Regione**, non potendo contenere previsioni con le norme sopravvenute non compatibili .

In altre parole, l'eventuale scorporo del Comune capoluogo non è più una scelta dipendente da forme di iniziativa definite dalla legge regionale, né può avere ad oggetto la sola modifica del territorio comunale. A mente, infatti, del comma 22, ove lo Statuto della Città metropolitana opti per l'elezione diretta del sindaco metropolitano, "il territorio del comune capoluogo" deve essere articolato "in più Comuni". In questo caso, comunque, l'iniziativa spetta al consiglio comunale del Comune capoluogo, il quale deve adottare a tale fine un'apposita delibera, rispettando le procedure e i quorum richiesti per la approvazione dello statuto comunale. Infine, la proposta contenuta nella delibera consiliare è sottoposta a tutti i cittadini della città metropolitana mediante referendum, il quale deve - questo sì - essere attuato in conformità alle leggi di ciascuna regione relative ai referendum regionali: spetterà poi alla Regione, a procedura referendaria conclusa con esito positivo, procedere all'istituzione dei nuovi Comuni ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione.

In sostanza, la legge n. 56 del 2014 è intervenuta in materia di modificazione del territorio del Comune capoluogo delle Città metropolitane introducendo nell'ordinamento una **normativa specifica e speciale**, la quale presuppone innanzitutto che lo Statuto della Città metropolitana preveda la possibilità dell'elezione diretta del sindaco metropolitano. Ove sussista tale

condizione, è comunque necessaria l'iniziativa del Comune capoluogo, al quale soltanto spetta proporre la nuova articolazione territoriale. Il Consiglio comunale del Comune capoluogo deve inoltre adottare la delibera relativa, contenente la proposta di nuova articolazione del territorio in più Comuni, con la procedura dell'art. 6, comma 4, del Testo unico degli enti locali.

Solo a seguito della iniziativa del consiglio comunale del Comune capoluogo, e sulla base della articolazione territoriale in questa prevista, la Regione può (e deve) procedere a sottoporre a referendum popolare tra tutti i cittadini della Città metropolitana l'istituzione dei nuovi Comuni. Tale referendum, inoltre, deve svolgersi secondo le rispettive leggi regionali e deve essere approvata a maggioranza dei partecipanti al voto.

Dopo lo svolgimento del referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana e a condizione che esso abbia avuto esito favorevole, la regione provvederà con propria legge a istituire i nuovi Comuni e a stabilire la loro denominazione ai sensi dell'art. 133 Cost.

Tale procedura, speciale e tipizzata, ha dichiaratamente carattere derogatorio ed assorbente, sia rispetto al TUEL che alle eventuali leggi regionali precedenti con essa incompatibili.

È chiaro dunque che rispetto al Comune di Venezia, comune capoluogo della omonima Città metropolitana, il cui statuto (**doc. 11**), tra l'altro, non prevede l'elezione diretta del sindaco metropolitano (art. 10, comma 2 [4] , la legge regionale n. 25 del 24 dicembre 1992, non può trovare applicazione sotto nessuno dei profili qui richiamati.

L'assunto è convalidato anche dalle previsioni statutarie della Città metropolitana di Venezia che precisano inequivocabilmente come "le variazioni del territorio metropolitano sono regolate dalla Costituzione e dalla legge dello Stato" (art. 2, comma 2, dello statuto approvato con deliberazione della Conferenza metropolitana n. 1 del 20 gennaio 2016). Resta esclusa anche dallo Statuto la possibilità per il legislatore regionale di modificare il territorio del comune capoluogo della Città metropolitana.

Non è ammissibile, pertanto, in questo caso l'iniziativa di legge popolare, che il comma 22 della legge n. 56 del 2014 esclude in quanto la riserva al Consiglio comunale del capoluogo e secondo le modalità dell'art. 6 del TUEL.

In ogni caso non sarebbe ammissibile alcun referendum popolare relativo all'articolazione del Comune capoluogo della Città metropolitana che sia riservato solo ai cittadini del Comune capoluogo e non sia, invece, aperto a tutti i cittadini che fanno parte di questo ente.

Del resto, che la Città metropolitana assuma un rilievo costituzionale tale da implicarne l'applicazione del principio di differenziazione, anche in ambito organizzativo, è riconosciuto dallo stesso Statuto della Regione del Veneto, laddove, all'art. 1 sancisce che: "Venezia, città metropolitana, è il capoluogo del Veneto"; pertanto, deve ritenersi che l'applicazione, al caso in specie, della legge regionale n. 25/1992 risulterebbe in contrasto anche con la legge statutaria, alla quale, secondo i principi ordinamentali, deve attribuirsi efficacia rafforzata.

Alla luce di tale ricostruzione normativa e giurisprudenziale, si deve ritenere che l'ordinamento giuridico, a seguito della entrata in vigore della legge Delrio, di cui codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato la costituzionalità, abbia apprestato soluzioni e percorsi differenziati per la modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni capoluogo costituiti in Città metropolitane, fra cui quello di Venezia, per il quale non può pertanto trovare applicazione la legge regionale n. 25/1992. Si è dinanzi ad una fattispecie che, per effetto della disciplina dettata dalla legge n. 56/2014, si rivela non solo nuova ma anche alternativa ed escludente, nel senso che avendo sottratto alla Regione il potere di variazione delle circoscrizioni territoriali dei predetti Comuni capoluogo impedisce il ricorso al procedimento previsto dalla legge regionale n. 25/1992.

La delibera impugnata, pertanto, è priva di ogni base normativa che la legittimi e concretizza l'innegabile invasione della competenza dello Stato proprio perché adottata sulla base di una legge regionale che, nel caso in esame, non è applicabile, in quanto la competenza in materia, per quanto riguarda la procedura da adottare per l'articolazione in più Comuni del Comune capoluogo della Città metropolitana, è totalmente riservata allo Stato, come la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 ha chiaramente affermato (cfr. i punti 3.4.2. e 3.4.4. della parte in diritto).

In conclusione, l'atto gravato è stato emanato, in carenza di potere, dalla Regione Veneto, integra la chiara invasione della sfera di competenza esclusiva statale nelle materie di cui agli articoli 114, 117, secondo comma, lettera p) e 133 della Costituzione e deve essere rimosso con l'auspicabile accoglimento dell'odierno ricorso per conflitto di attribuzione.

ISTANZA DI SOSPENSIONE

Si è innanzi tratteggiato (sub 3.) l'interesse concreto ed attuale del Governo alla riaffermazione del corretto riparto costituzionale di competenze nelle materie cui agli articoli 114, 117, secondo comma, lettera p) e 133 della Costituzione.

Le censure sopra illustrate dimostrano come la Regione Veneto, con la deliberazione della Giunta regionale n. 306/DRG, ha indetto il referendum consultivo chiamando l'intera popolazione elettorale dell'attuale Comune di Venezia a pronunciarsi sulla suddivisione del predetto Comune nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre, così come previsto dal progetto di legge di iniziativa popolare n. 8.

L'atto impugnato, come detto, è viziato da un insanabile violazione delle norme attributive della competenza costituzionale dello Stato in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" [art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione]. Tale violazione ha concretato un'inammissibile ingerenza della Regione Veneto sulla consistenza circoscrizioni territoriali dei Comuni capoluogo costituiti in Città metropolitane che deve essere assicurata unitariamente dallo Stato su tutto il territorio nazionale

L'esecuzione, anche parziale, della delibera gravata rischia dunque di arrecare irreparabile pregiudizio alle prerogative statali riconosciute dalla Carta Costituzionale, oltre che all'ordinamento giuridico della Repubblica e all'interesse pubblico coinvolto. A ciò si aggiunga che dalla sua esecuzione deriva anche una sovrapposizione di competenze suscettibile di creare incertezza sui comportamenti dei destinatari del provvedimento oggetto dell'odierna impugnativa. In punto di periculum in mora si osserva, altresì, che il temuto pregiudizio è apprezzabile all'attualità in tutta la sua gravità.

La convocazione dei comizi elettorali per il 30 settembre 2018 è la data in cui l'atto sospinto esplicherà in pieno i suoi effetti, aggravando ulteriormente la lesione della competenza statale, che occorre quindi scongiurare. Peraltro, come è facilmente intuibile, già prima dello svolgimento della consultazione referendaria sarà necessario lo svolgimento di una complessa attività prodromica, i cui costi, anche in termini di distrazione di risorse umane oltre che economiche, devono essere scongiurati.

D'altra parte, la Regione Veneto ha pervicacemente perseguito l'intento di concludere l'iter legislativo per l'approvazione della ridetta proposta di legge ad iniziativa popolare, nonostante il parere contrario ripetutamente espresso non solo dalle autorità statali ma persino dal Sindaco del Comune di Venezia che pure rappresentata la comunità locale interessata alla vicenda. E ciò lascia presagire che la stessa Regione non attenderà il definitivo esito del presente giudizio prima di dare ulteriore impulso all'iter legislativo avviato. Tale comportamento si manifesta con tutta evidenza altresì, in ultima analisi, lesivo del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Sussistendo una lesione permanente e attuale delle norme costituzionali violate, suscettibile di aggravamento qualora la delibera impugnata fosse portata ad ulteriore esecuzione, che ben integra le "gravi ragioni" previste dalla legge, appaiono dunque pienamente integrate le condizioni necessarie per l'esercizio del potere di sospensione cautelare riconosciuto a codesta Ecc.ma Corte dall'art. 40 della legge 11 marzo 1957 n. 87.

§§§

Per le ragioni esposte, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come sopra rappresentato e difeso

chiede

che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, in accoglimento del presente ricorso per conflitto di attribuzione, voglia dichiarare che non spetta alla Regione Veneto e per essa alla Giunta Regionale emanare la deliberazione n. 306/DRG, recante la "Indizione referendum consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a «Suddivisione del comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre». Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario" e, per l'effetto annullarla, previa sospensione, ai sensi dell'articolo 35 della legge n. 87/1953, della sua esecuzione.

Con l'originale notificato del presente atto si depositano l'estratto della determinazione del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2018 e le motivazioni di sintesi per l'impugnativa nonché i documenti indicati narrativa.

L'Avvocato dello Stato
Massimo Salvatorelli

Roma 10 maggio 2018

L'Avvocato dello Stato
Pio Giovanni Marrone

[1] Si tratta, infatti, di atti preliminari emanati dall'amministrazione regionale che inquadrabili nel procedimento previsto dal capo II della legge regionale n. 25 del 1992. Sono dunque provvedimenti interlocutori che di per sé non ledono le attribuzioni costituzionali dello Stato, atteso che la variazione delle circoscrizioni dei comuni all'interno di una provincia veneta possono essere disposti con legge regionale, previo referendum consultivo. Essi sono privi di effetti autonomi sul piano del riparto costituzionale delle competenze che è stato inciso solo con l'emanazione della delibera impugnata con cui è stato indetto il referendum consultivo sul progetto di legge n. 8, fissata la data della consultazione e approvato il quesito referendario (sentenza n. 260 del 2016).

[2] Significativamente codesta Ecc.ma Corte ha precisato che "Si tratta dunque di una riforma che ha una sua organicità, come riconosciuto nella sentenza n. 50 del 2015 di questa Corte. Si è quindi ritenuto che un intervento di tal genere non possa che essere riservato a livello normativo statale e che in particolare vada ricondotto alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost. " (sentenza n. 159 del 2016, c.i.d. 6. l.).

[3] Non va dimenticato che l'ultimo periodo del citato comma 5 stabilisce che "I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti".

[4] A tenore del quale "il Sindaco ed il Consiglio sono eletti a suffragio universale, direttamente dai cittadini metropolitani, a condizione che non sia necessario articolare il territorio del Comune di Venezia in più Comuni"; circostanza quest'ultima però espressamente prevista dal comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56/2016 per procedere all'elezione diretta del sindaco della Città metropolitana. Ne deriva che nel vigore della nonna statale da ultimo citata la suddetta elezione diretta non potrà essere indetta.