



**ASSESSORATO DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA
FUNZIONE PUBBLICA
DIPARTIMENTO AUTONOMIE LOCALI
Servizio 1°
Via Trinacria 34/36
90144 - Palermo
dipartimento.autonomie.locali@certmail.regione.sicilia.it**

Prot. n. 10866

del 9/08/2021

Responsabile del Procedimento: dott.ssa Daniela Leonelli Tel. 091/7074136 – Mail: d.leonelli@regione.sicilia.it

OGGETTO: L.r. 23.12.2000 n. 30 e D.P. 24.03.2003, n. 8 – Progetto di variazione territoriale dei confini dei Comuni di Monreale e San Giuseppe Jato – Relazione istruttoria conclusiva del procedimento.

**Al Sig. ASSESSORE
SEDE**

Con la presente, in seguito all'espletamento della procedura amministrativa inerente l'oggetto, si delinea di seguito il rapporto istruttorio conclusivo:

Gli artt. 8 – 9 – 10 – 11 della l.r. 23.12.2000, n. 30 e s.m.i. dettano disposizioni in materia di variazioni territoriali e di denominazione dei comuni, individuando le fattispecie che possono originare le variazioni richiamate, i soggetti cui compete il potere di iniziativa del procedimento di variazione, le fasi ed il contenuto del procedimento istruttorio, nonché le procedure per la sistemazione dei rapporti finanziari e patrimoniali.

Ai sensi del comma 8 dell'art. 8 della predetta norma, con D.P. 24.3.2003, n. 8 è stato emanato il Regolamento della consultazione referendaria prevista dal comma 1 dell'articolo in parola.

Il suddetto decreto presidenziale ha integrato la disposizione legislativa, individuando l'attività in testa a questo Dipartimento per quanto attiene l'azione di verifica della regolarità del procedimento istruttorio posto in essere dai soggetti pubblici e/o privati, in merito alle fattispecie regolate dalla norma, finalizzata alla emanazione del decreto di autorizzazione della consultazione referendaria.

In applicazione di quanto previsto dall'impianto normativo e regolamentare richiamato, il Presidente del "Comitato Promotore per la rettifica dei Confini Territoriali", pro-tempore (costituito con atto del 11 settembre 2015), sig. Bonfardeci Salvatore, ha trasmesso al Comune di San Giuseppe Jato, con la nota datata 25.01.2017, acquisita dall'Ente al prot. n. 278 del 26.01.2017, il progetto di variazione territoriale corredato della relativa documentazione, afferente il riordino dei confini territoriali tra i Comuni di Monreale e San Giuseppe Jato, al fine di porre in essere gli adempimenti previsti dall'art. 10, comma 2, della richiamata l.r. 23 dicembre 2000, n. 30 e s.m.i..

Esauriti gli adempimenti di competenza, il progetto di variazione territoriale riguardante la modifica dei confini, pervenuto a questo Dipartimento Autonomie Locali, rispettivamente, con la nota del comune di San Giuseppe Jato pro. n. 10353 del 06.06.2017, acquisita il 07.06.2017 al prot. n. 9887 e con la nota del Comune di Monreale prot. n. 14068 del 18.07.2018, acquisita al prot. n. 10526, è stato oggetto di procedimento istruttorio al fine di verificarne la legittimità, ai sensi dell'art. 10 comma 2) della l.r. n. 30/2000, con

riferimento a quanto prescritto dai punti b), c) e d) dell'art. 2 del D.P. 24.03.2003, n. 8, ed è stato inoltrato dagli Enti locali interessati il carteggio afferente al progetto di variazione territoriale in esame, per il controllo di merito e di regolarità degli atti da parte di questo Dipartimento, al fine di autorizzare, con decreto dell'Assessore delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, il referendum costituzionalmente previsto.

ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

Il progetto di variazione territoriale è stato oggetto di procedimento istruttorio al fine di verificarne la legittimità, ai sensi dell'art. 10 comma 2) della l.r. 30/2000 e s.m.i., con riferimento a quanto prescritto dai punti a), b), c) e d) dell'art. 2 del D.P.R. 24.3.2003, n. 8.

La documentazione integrante il progetto di variazione territoriale è risultata corrispondente a quella prescritta dall'art. 10, comma 1, della l.r. n. 30/2000 e s.m.i., dal cui esame istruttorio, allo stato degli atti, ai fini della verifica prevista dal comma 2 dello stesso art. 10 della l.r. n. 30/2000 e s.m.i., nonché dell'art. 2 del D.P.R. n. 24.03.03., n. 8, è emerso quanto segue:

La fattispecie di che trattasi è riconducibile all'ipotesi di cui alla lettera d) del comma 1 dell'art. 8 della l.r. n. 30/2000 e l'iniziativa del procedimento relativo alla variazione territoriale in esame, è stata posta in essere dal Comitato Promotore, ai sensi della lettera f) dell'art. 9 della l.r. n. 30/2000.

Considerato che la variazione territoriale relativa al passaggio di parte di territorio e di popolazione dal Comune di Monreale al Comune di san Giuseppe Jato è riconducibile all'ipotesi di cui alla lettera d) del comma 1 dell'art. 8 della l.r. n. 30/2000, è stato accertato, dall'esame della relazione Tecnica illustrativa allegata al progetto, nonché dalla nota pro. n. 10114 dell'08.05.2019, acquisita in pari data al prot. n. 7560, che il progetto in esame è stato sottoscritto da 81 cittadini elettori residenti nel territorio oggetto della variazione, rispetto ai 158 cittadini elettori ivi residenti, tenuto conto, fra l'altro, che i cittadini residenti sono pari a 180 abitanti, con pieno rispetto, quindi, alla percentuale prevista dal richiamato punto f) dell'art. 9 della l.r. n. 30/2000.

È stato, altresì, accertato, come sopra riportato, che la popolazione complessivamente residente nelle località facenti parte delle contrade/particelle, C/da Traversa foglio mappa 75, C/da Bommarito foglio di mappa 73 e 83, C/da Dammusi foglio mappa 74, C/da Signora foglio mappa 67, territori tutti interessati alla variazione territoriale in istruttoria, risulta essere di 180 abitanti, di cui n. 158 elettori - abitanti che rappresentano lo 0,47% del totale dei cittadini residenti del Comune di Monreale, che risultano dal censimento ISTAT ufficiale 2011 essere pari a 38.018.

Per quanto attiene, inoltre, l'estensione dell'area territoriale interessata dal progetto di variazione territoriale, è stato accertato, dall'esame del carteggio pervenuto, che questa risulta essere di Ha 2.154,88, rispetto all'intera superficie del territorio comunale di Monreale di Ha 52.857,18 pari, quindi, ad una percentuale del 4,08% dell'intero territorio comunale.

Al riguardo, con riferimento a fattispecie analoga, si è pronunciato il T.A.R. Catania – Sez.III, il quale con la Sentenza n. 391/2015 del 28.01.2015, depositata il 10.02.2015, ha ritenuto che la questione testé rilevata possa trovare soluzione nella stessa previsione normativa.

Infatti, ritiene il Giudice amministrativo, che la l.r. n. 30/2000 e s.m.i., individua due fasi, la prima quella dell'iniziativa data dall'art. 9 e la seconda quella dell'indizione della consultazione referendaria, data dall'art. 8, dal che la prima, quella dell'iniziativa, è nella disponibilità dei promotori, mentre la seconda attiene al soggetto istituzionale (Regione Siciliana e per essa il Dipartimento Autonomie Locali) che ai sensi dell'art. 10 della l.r. n. 30/2000 e s.m.i. e del D.P.R. 24.3.2003, n. 8 (Regolamento della consultazione referendaria), a seguito dell'attività istruttoria condotta, si determina sulla estensione della consultazione referendaria.

Pertanto, dal punto di vista dei promotori, questi debbono inquadrare la fattispecie "ex ante", verificando fra le varie ipotesi di cui all'art. 9 della l.r. n. 30/2000 e s.m.i., quella che si ritiene riconducibile, sotto il profilo dell'iniziativa, alla variazione territoriale che si vuole promuovere, circostanza che ha indotto il Comitato per la

variazione dei confini territoriali dei Comuni di San Giuseppe Jato e Monreale, ad individuare nell'ipotesi di cui all'art. 9, comma 1, lett. b), quella afferente il caso di specie ed in relazione alla quale i rispettivi Consigli comunali hanno si sono espressi rispettivamente con deliberazione consiliare n. 16 del 03.05.2017 il Comune di San Giuseppe Jato, adottata a maggioranza assoluta dei consiglieri in carica sul Progetto di variazione dei confini territoriali dei citati comuni e l'avvio della relativa iniziativa del procedimento di fusione, e con deliberazione C.C. di Monreale n. 12 I.E. del 17.04.2018, che, pronunciandosi in merito al progetto, ha deliberato di *"non approvare il progetto di riordino dei confini territoriali San Giuseppe Jato – Monreale che prevede l'annessione al territorio comunale di San Giuseppe Jato del territorio del comune di Monreale individuato ai fogli di mappa catastale nn. 67-73-73 Allegato A-74 Allegato A-74 Sviluppo -75 e 83 per un totale di Ha 2.154,88"*, esprimendo quindi parere sfavorevole.

Ciononostante, in considerazione che il progetto, così come formalmente certificato con la nota prot. n. 10114 del 08.05.2019, è stato regolarmente pubblicato all'Albo Pretorio dei singoli comuni per quindici giorni consecutivi, dopo l'adozione da parte dei consigli comunali, a norma dell'art. 10, comma 2, della l.r. n. 30/2000, si evidenzia che, per conseguenza, non sussistono le cause ostative riconducibili al comma 6 del più volte richiamato art. 8 della l.r. n. 30/2000 e s.m.i..

Al riguardo, il C.G.A., con il parere n. 749/06 reso nell'adunanza del 07.11.06, ha chiarito che l'art. 10, nel disciplinare il procedimento istruttorio relativo ai progetti di variazione territoriale, ha espressamente previsto la pronuncia del Consiglio comunale, senza però nulla contemplare nel caso di deliberazione negativa di tale Organo, dal che sul punto il C.G.A. ha ritenuto che la conclusione di questa fase procedimentale con una deliberazione negativa del Consiglio comunale, non possa costituire elemento ostativo alle successive fasi del procedimento amministrativo riguardante la variazione territoriale, il quale, quindi, continua il suo iter.

Il parere reso dal C.G.A. nell'adunanza del 07.11.2006 (parere n. 749/06), ha, fra l'altro, ritenuto che la mera trasmissione della relazione istruttoriale conclusiva del procedimento, non integri sufficientemente il richiesto *"contraddittorio con i comuni eventualmente contro interessati"*, di cui all'art. 10, comma 2 della l.r. n. 30/2000 e s.m.i., al fine dell'autorizzazione della consultazione referendaria.

In ordine al previsto contraddittorio, in linea con il parere reso dal C.G.A. nell'adunanza del 07.11.2006 (parere n. 749/06), il T.A.R. Catania – Sez.III, con la richiamata Sentenza n. 391/2015 del 28.01.2015, depositata il 10.02.2015, ha, fra l'altro, ritenuto che il richiesto *"contraddittorio con i comuni eventualmente contro interessati"*, di cui all'art. 10, comma 2 della l.r. n. 30/2000 e s.m.i., al fine dell'autorizzazione della consultazione referendaria, risulta realizzato sia con il pronunciamento, ancorché negativo, del Consiglio comunale, sia con la possibilità data all'Amministrazione comunale di presentare ulteriori atti e documenti, nonché memorie, al fine di portare all'attenzione del Dipartimento ulteriori elementi di valutazione.

La procedura ha subito successivamente le conseguenze della emergenza sanitaria epidemiologica, come con la nota prot. n. 13636 del 10/11/2020 questo Dipartimento ha rappresentato al Presidente del Comitato promotore per la rettifica dei Confini Territoriali dei comuni di Monreale e San Giuseppe Jato, Sig. Mandarino Vincenzo, in seguito alla sua lettera del 07/06/2021, comunicando che l'autorizzazione al referendum consultivo sarebbe stata disposta non appena cessata l'emergenza Covid-19.

Con nota assessoriale prot. n. 66392 del 29 giugno 2021, è stata confermata la volontà che i termini della consultazione elettorale dovranno essere uniformati a quelli previsti dal D.L. 5 marzo 2021, n. 25 convertito nella Legge 3 maggio 2021, n. 58, comunicata al Comitato promotore da questo Servizio con nota 9510 del 02.07.2021.

La relazione tecnico-illustrativa presentata a corredo della progettazione, così come indicato dalla lettera c) del richiamato art. 2, del D.P. 24.3.2003, n. 8, oltre a fare cenno agli aspetti storici, culturali ed alla morfologia del territorio, ha la finalità di dimostrare le potenzialità delle variazioni dei confini, sia per quanto attiene l'assetto dei servizi comunali sia le relative disponibilità delle risorse finanziarie.

Al riguardo, ancorché trattasi di mera ipotesi documentale in termini di proiezione potenziale, si ritiene esaustivo, per quanto attiene tale profilo, il contenuto della relazione tecnica presentata, trasmessa in allegato alla nota prot. n. 10114 del 08.05.2019, acquisita in pari data al prot. n. 7560.

POPOLAZIONE INTERESSATA ALLA CONSULTAZIONE REFERENDARIA

Il decreto previsto dal comma 1) dell'art. 1 del D.P. 24.3.2003, n. 8 (regolamento della consultazione referendaria) che autorizza la consultazione referendaria, nel caso d'istruttoria positiva, deve indicare le popolazioni interessate individuate secondo l'art. 8 della l.r. 30/2000 e s.m.i..

Relativamente a tale aspetto istruttorio, dall'esame della giurisprudenza formatasi sulla materia (sentenza T.A.R. Palermo – Sez. 3° n. 2372 del 19.11.2009, sentenza T.A.R. Palermo – Sez. 3° n. 2662 del 26.02.2010, sentenza C.G.A. n. 359 del 16.12.2010), si evince che il Giudice amministrativo ha censurato alcuni provvedimenti impugnati sotto il profilo della carenza di motivazione, con particolare riguardo alla individuazione della popolazione chiamata alla consultazione referendaria, nel senso che i provvedimenti istruttori ed i decreti autorizzativi della consultazione referendaria, vanno supportati con un adeguato corredo motivazionale che dia esauriente ragione delle determinazioni assessoriali, in ordine alla individuazione della popolazione interessata alla consultazione.

Dall'esame dei provvedimenti adottati dal Giudice amministrativo, si evince, sostanzialmente, che non è necessaria un'articolata e dettagliata enucleazione delle ragioni della scelta, ma questa deve essere supportata da un iter argomentativo che, seppur sintetico, dia conto delle sostanziali ragioni delle determinazioni assessoriali assunte, avuto riguardo ai presupposti che la legge fissa, quali essenziali, per l'individuazione della popolazione interessata, e ciò nella considerazione che non compete al Giudice Amministrativo, in sede di sindacato di legittimità sugli atti di autorizzazione allo svolgimento del referendum, verificare in concreto ed a posteriori, la sussistenza delle condizioni legittimanti una consultazione referendaria riferita o meno all'intera popolazione, quanto, invece, la legittimità delle determinazioni con cui le condizioni sono state verificate dall'organo regionale, in sede di individuazione dell'ambito del referendum.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa, con i pareri n. 749/06 reso nell'adunanza del 07.11.2006 e n. 360 reso nell'adunanza 23.09.08, si è espresso con riguardo ai termini di applicazione dell'art. 8 della l.r. n. 30/2000 e s.m.i., per quanto attiene le modalità ed i criteri attraverso i quali individuare il corpo elettorale interessato alle consultazioni referendarie e conseguentemente le regole che determinano l'individuazione della titolarità di taluni diritti in testa a determinati cittadini, con la conseguente esclusione della stessa titolarità nei confronti di altri cittadini.

Risulta, comunque, di rilevante complessità l'individuazione del tipo di consultazione referendaria da autorizzare, e cioè se estendere la consultazione medesima a tutta la popolazione del comune o dei comuni coinvolti, nella loro interezza, o se la stessa procedura referendaria vada limitata ai cittadini elettori residenti nei territori oggetto della variazione territoriale.

E' di tutta evidenza che l'interpello delle intere popolazioni dei comuni coinvolti nelle variazioni territoriali, rischierebbe di porre quantitativamente nel nulla la volontà dei soggetti residenti nei territori direttamente interessati, tant'è che l'eventuale partecipazione di tutta la popolazione residente nei comuni alla consultazione referendaria relativa alla variazione di un'esigua porzione di territorio, che riguarda un'altrettanta piccola parte di popolazione, potrebbe rendere privo di significato detto referendum, per cui, in effetti, la concreta verifica della sussistenza dei presupposti di cui ai comma 3 e 4 dell'art. 8 della l.r. n. 30/2000 e s.m.i., garantirebbe tale necessario bilanciamento.

Pertanto, tenuto conto di quanto disposto dalla norma in trattazione, nel caso di referendum autorizzato sulla proposta di variazione territoriale relativa a porzioni di territorio su cui è residente meno del trenta per cento della popolazione complessiva del singolo comune interessato alla variazione medesima, la limitazione della platea dei soggetti chiamati a partecipare alla tornata referendaria non può basarsi esclusivamente sul dato inerente alle dimensioni demografiche della porzione di territorio interessato, ma deve essere suffragato dalla verifica, in concreto e motivata, dell'insussistenza dei presupposti di cui al comma 3, i quali estendono la

consultazione a tutta la popolazione residente, tenuto conto che l'introdotta comma 7/bis riveste una valenza integrativa.

Valenza integrativa in relazione alla quale il legislatore non ha individuato con questo comma una fattispecie, tipica e con unico autonomo presupposto, di limitazione della platea degli aventi diritto a partecipare alla consultazione referendaria, *"ma ha voluto individuare il dato del trenta per cento della popolazione complessiva, quale limite numerico oltre il quale non si configura più la limitata entità di cui al richiamato comma 4, che costituisce, comunque, un elemento essenziale per limitare la platea dei soggetti chiamati ad esprimersi con il voto referendario"*.

PRINCIPI GIURISPRUDENZIALI

Deve rilevarsi sulla questione in argomento (cfr. parere Ufficio Legislativo e Legale n. 10369 del 19.6.02 attivato da questo Assessorato e Corte Costituzionale n. 453/89, 433/95, 94/2000), che *"la popolazione assume carattere rilevante in tutti i casi di modifiche delle circoscrizioni comunali essendo non solo elemento costitutivo dell'ente locale ma anche organo di partecipazione politica, perciò la deroga alla regola generale della obbligatorietà della consultazione referendaria di tutta la popolazione deve riguardare la variazione di un numero residuo rispetto alla totalità degli abitanti, tale da non alterare la caratterizzazione omogenea della popolazione dei comuni interessati alla variazione, a nulla rilevando il tipo di modificazione territoriale in itinere"* e che *"le condizioni che possono giustificare la limitazione del referendum alla sola popolazione direttamente interessata alla variazione territoriale devono essere definite dal legislatore regionale, così che se ne possa apprezzare la ragionevolezza, e comunque la loro esistenza deve essere verificata in concreto dall'Organo regionale che delibera di far luogo al referendum, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale"*.

Risulta, quindi, determinante, nell'ambito del procedimento istruttorio relativo ad un progetto di variazione territoriale, l'individuazione delle *"popolazioni interessate"* aventi diritto a partecipare alla obbligatoria consultazione referendaria, stante che il decreto assessoriale che deve autorizzare la consultazione referendaria medesima, deve indicare quale sia la popolazione chiamata ad esprimersi.

Ciò al fine di garantire, quanto più possibile, a priori, tutela giurisdizionale agli atti posti in essere nell'ambito del procedimento.

Non vi è dubbio che il problema si incentri tutto sulla locuzione *"popolazioni interessate"*, dettata dalla norma costituzionale, con riferimento al fatto se queste siano solo quelle dei territori oggetto delle variazioni territoriali, ovvero se si debba intendere tutta la popolazione del comune o dei comuni coinvolti.

Non è di per se illegittimo individuare, di volta in volta nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare, in relazione al loro essere *"interessate"* alla variazione, ma i criteri devono essere tali da non comportare la possibilità di una identificazione irragionevole delle popolazioni interpellate, in relazione alle circostanze ed ai fattori che conducono ad individuare l'interesse su cui si fonda l'obbligo di consultazione.

Soprattutto, detti criteri non possono essere tali da condurre ad escludere dalla consultazione gruppi di popolazione per i quali non possa ragionevolmente ritenersi insussistente un interesse rispetto alla variazione territoriale proposta.

Da questo punto di vista non possono, in primo luogo, mai essere escluse dalla consultazione le popolazioni residenti nelle aree territoriali interessate, *"ed anzi la posizione particolarmente qualificata di tali popolazioni, direttamente interessate alla variazione, è tale che la volontà da esse espressa dovrebbe avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne tenga conto quando adotta la propria finale determinazione, componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale i diversi interessi, emersi nella consultazione"*.

Nella sentenza n. 433 del 6-15 settembre 1995, nel valutare la legittimità costituzionale di una disposizione di legge regionale che, nell'ipotesi di istituzione di un nuovo comune, limitava la consultazione alla popolazione direttamente interessata, in quanto residente nella frazione o nelle frazioni da erigere in comune autonomo, i giudici costituzionali hanno affermato, invece, che *"la regola generale direttamente ricavabile dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, esigerebbe la consultazione di tutta la popolazione del comune o dei comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazione, e che solo in ipotesi particolari ed eccezionali, in*

base ad una valutazione di elementi di fatto che dovrà effettuarsi caso per caso al momento di indire il referendum consultivo, potrebbe prescindersi dalla consultazione dell'intera popolazione del comune".

Orientamento generale confermato anche con la sentenza n. 94 del 3-7 aprile 2000, nella quale la Suprema Corte ha affermato che *"anche le popolazioni dei comuni coinvolti, residenti in aree diverse da quelle oggetto delle variazioni territoriali, possono avere un interesse rispetto alla variazione medesima".*

Possono certamente configurarsi situazioni nelle quali l'esistenza di tale interesse può ragionevolmente escludersi, esclusione che deve fondarsi su elementi sicuramente idonei a farne ritenere insussistente l'irragionevolezza.

Da ciò ne discende, come elemento generale di interpretazione, che *"deve essere sempre consultata, mediante referendum, quella parte di popolazione che abbia un interesse qualificato per intervenire nei procedimenti di variazione territoriale".*

Pertanto la nozione di popolazione interessata risulta relativa, in quanto va commisurata agli interessi coinvolti dalle variazioni territoriali, per cui, *"in linea generale, popolazioni interessate sono tanto quelle che verrebbero a dar vita ad un nuovo Comune così come quelle che rimarrebbero nella parte, per così dire, residua del Comune di origine."*

Solo in casi particolari potrà prescindersi dalla consultazione dell'intera popolazione del Comune da cui una o più frazioni chiedano di distaccarsi.

Può definirsi tale ipotesi come quella in cui il gruppo che chiede l'autonomia *"è già esistente come fatto sociologicamente distinto, è collegato con un'area eccentrica rispetto al capoluogo, ed ha quindi una sua caratterizzazione distintiva, circostanze alle quali deve aggiungersi, come requisito rilevante, la limitata entità sia del territorio che della popolazione rispetto al totale".*

Si tratta di ipotesi particolare che non inficia la regola generale direttamente ricavabile dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che esige la consultazione di tutta la popolazione del Comune o dei Comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazione, o per la istituzione di nuovi Comuni o per il passaggio di parti di territorio e di popolazione da un Comune all'altro.

Pertanto, l'istruttoria di un progetto di variazione territoriale va effettuata, avendo a riferimento il *"quid intermediationis"*, cioè il punto di equilibrio ordinamentale nel quale entrambe le esigenze della collettività, prima evidenziate, possono trovare una composizione soddisfacente che renda giustizia a tutti, considerando che i gruppi organizzati di carattere pubblico come sono i comuni, sono tali perché i singoli soggetti che ne fanno parte hanno fra loro una qualche comunanza più o meno intensa, *"che non è mai solo l'elemento oggettivo del territorio, ma che si connette ad usi, costumi, dialetti, cemento storico, comunanze geografiche, coerenza sociale, costumanze religiose".*

Quindi, non tutte le richieste, di qualsiasi gruppo ed in qualsiasi momento, possono essere prese in considerazione per smembrare unità sociali che presentano caratteri di compattezza, *"ma soltanto quelle che provengono da un gruppo che ha una nitida differenziazione complessiva che lo rende già di per se autonomo."*

In casi del genere, è fuor di dubbio che basti la manifestazione della volontà del gruppo che intende distaccarsi; questo è già esistente come fatto sociologicamente distinto, è collegato con un'area geografica eccentrica rispetto al capoluogo, ed ha quindi una sua caratterizzazione distintiva, per cui l'autonomia amministrativa non può che discendere dalla volontà degli autonomisti, potendosi vanificare un fatto naturale per una questione di maggioranza già di per se preconstituita, nel caso si ammettesse al voto l'intera cittadinanza".

Diverso è, invece, il caso, allorquando la richiesta di distacco non proviene da una precisa e ben identificata comunità di cittadini, ma scaturisce invece dall'interno della stessa comunità, perché in questo caso non si tratta di far conseguire l'autonomia ad un gruppo che già la possiede, ma si tratta invece di operare uno smembramento di una collettività organica, determinando, essa si una suddivisione che può essere artificiale: *"in tali casi tutti debbono essere chiamati a poter manifestare il loro voto circa la volontà di smembrare o meno la collettività locale da tempo esistente".*

Può, altresì, ulteriormente affermarsi che l'ambito di popolazione da consultare a mezzo di referendum va determinato anche in *"relazione all'entità della modifica territoriale da attuare, nonché della popolazione numericamente coinvolta".*

Una cosa sarebbe la erezione a Comune autonomo di una piccola frazione o parte di territorio di un grande Comune, altro è, invece, l'erezione a Comune autonomo o comunque una variazione territoriale che interessa una larghissima parte del territorio di un Comune preesistente.

In tale ipotesi la *"popolazione interessata risulterebbe l'intera popolazione del Comune preesistente, e pertanto tutta la popolazione della comunità interessata allo smembramento dovrebbe esprimere il proprio punto di vista"*.

Al fine di dare concreta attuazione ai principi costituzionali anzidetti, tenuto conto, altresì, della giurisprudenza formatasi sulla materia, il legislatore regionale con il comma 145 della l.r. n. 26 del 09.05.2012, dopo il comma 7 bis dell'articolo 8 della l.r. 23.12.2000, n. 30 e s.m.i., ha inserito il comma 7 ter, il quale dispone che *"Nei casi di istituzione di nuovi comuni in cui all'intera popolazione residente sia riconosciuto il diritto di voto, i risultati del referendum, ai fini del quorum strutturale, sono distintamente raccolti e valutati con riguardo all'ambito della frazione di cui si chiede il distacco e con riguardo al restante ambito comunale. In tal caso, il referendum è valido se vota la metà più uno degli aventi diritto in almeno uno dei due ambiti. Nel caso in cui in entrambi gli ambiti si raggiunge il quorum strutturale, il risultato valutabile è quello complessivo"*, innovazione normativa che persegue l'esigenza di garantire, comunque, la tutela e la visibilità dell'espressione di voto da parte sia della popolazione che risiede nell'area oggetto della variazione territoriale, sia della intera popolazione residente nel restante territorio comunale.

Ulteriore considerazione a supporto della valenza del principio di garanzia costituzionale dell'espressione di voto della popolazione comunque interessata dalla variazione territoriale sopra evidenziato, risulta essere nel caso in questione la presenza della Sorgente Dammusi nel territorio oggetto del riordino dei confini, nei confronti della quale l'Amministrazione Comunale di Monreale ha espresso, durante le attività propedeutiche ed istruttorie alla autorizzazione del referendum, palese interesse a non rinunciarvi, cedendo al Comune di San Giuseppe Jato la porzione di territorio che la comprende. Di conseguenza, stante la rilevanza della argomento, appare indispensabile conoscere il proponimento di tutta la popolazione interessata, sia di quella residente nell'area oggetto della variazione territoriale, ed anche di quella popolazione residente nel restante territorio comunale su tale questione.

AUTORIZZAZIONE CONSULTAZIONE REFERENDARIA

In tal senso, nel richiamare l'attività istruttoria posta in essere da questo Dipartimento, relativamente al controllo di merito e di regolarità degli atti, ai sensi dell'art. 10 comma 2) della l.r. 30/2000 e s.m.i., con riferimento a quanto prescritto dalle lettere a), b), c) e d) dell'art. 2 del D.P. 24.3.2003, n. 8, considerate le motivazioni e le osservazioni del Coordinamento per la variazione territoriale dei confini dei Comuni di Monreale e San Giuseppe Jato, tenuto conto dei principi indicati dai commi 3, 4, 5, 5/bis, 7/bis e 7/ter dell'art. 8) della l.r. n.30/2000 e s.m.i., al fine di individuare le *"popolazioni interessate"*, aventi diritto a partecipare alla consultazione referendaria obbligatoria per le fattispecie previste dal comma 1 del richiamato art. 8), avuto riguardo della Giurisprudenza Costituzionale alla quale si è fatto cenno, si ritiene che nel caso di specie ricorrano le condizioni riconducibili a quanto prescritto dal comma 3 dell'art. 8 della l.r. n. 30/2000, per cui la *"popolazione interessata"* alla consultazione referendaria, risulta essere *"nella sua interezza la popolazione del Comune di Monreale e del Comune di San Giuseppe Jato i cui territori devono subire modificazioni, unitamente a parti di popolazione"*, nella considerazione che alla stessa deve *"riconoscersi un interesse qualificato per intervenire nel procedimento di variazione che riguarda la variazione dei confini comunali dei comuni in argomento, tutto il territorio e di tutta la popolazione"*, per cui saranno chiamati ad esprimere il loro voto *"tutti i cittadini elettori residenti"*, nei comuni di Monreale e di San Giuseppe Jato.

La consultazione referendaria, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.P. 24.03.2003, n. 8, sarà indetta dal Legale Rappresentante del Comune di Monreale, congiuntamente al Legale Rappresentante del Comune di San Giuseppe Jato, tenuto conto delle disposizioni del richiamato comma 7 ter dell'art. 8 della l.r. n. 30/2000 e s.m.i., per cui i risultati del referendum, ai fini del quorum strutturale, devono essere distintamente raccolti e valutati con riguardo all'ambito della frazione di cui si chiede il distacco e con riguardo al restante ambito comunale.

Tale individuazione è supportata, oltre che dai contenuti normativi regolanti la materia, dagli indirizzi giurisprudenziali maturati, *"per cui va applicata la regola generale direttamente ricavabile dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, esplicitata dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Sentenze Corte Costituzionale nn. 453/1989, 433/1995, 94/2000 e 47/2003), la quale prevede la consultazione di tutta la popolazione del comune o dei comuni i cui confini devono subire modificazioni, stante che solo in casi particolari per i quali occorre la valutazione di elementi di fatto, può prescindersi dalla consultazione dell'intera popolazione del comune, visto che anche la popolazione residente in aree diverse da quelle oggetto della variazione territoriale, può avere un interesse rispetto alla variazione medesima"*.

Nel caso di specie, ancorché nella Relazione Tecnica Illustrativa a supporto del progetto di variazione dei confini comunali di Monreale e San Giuseppe Jato (*Comuni autonomi della Città Metropolitana di Palermo*).

Inoltre, il progetto di variazione dei confini comunali ha lo scopo di configurare una sola realtà amministrativa che conduce alla razionalizzazione delle risorse umane, economiche, patrimoniali ed al potenziamento della qualità dei servizi.

I processi di variazioni dei confini comunali, secondo economisti e anche secondo il legislatore rispondono al soddisfacimento dei criteri di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, consentendo ai tre comuni in argomento di razionalizzare le risorse e di migliorare la qualità dei servizi ai cittadini, creando, inoltre, le condizioni per un programma di sviluppo in grado di fronteggiare l'attuale crisi economica.

In ultimo, si richiama il parere del C.G.A. n. 207 reso nell'adunanza del 02.09.09, con il quale l'Organo consultivo adito ha definitivamente chiarito che alle variazioni territoriali si provvede con legge, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della l.r. n. 30/2000 e s.m.i. e che al decreto presidenziale di cui all'art. 11 della richiamata legge regionale, non possa essere attribuita natura costitutiva in relazione alle variazioni territoriali e quindi sostitutiva rispetto al provvedimento di legge espressamente richiesto.

Il Giudice Amministrativo in sede consultiva, ha ritenuto, infatti, che il provvedimento presidenziale di cui all'art. 11 della l.r. n. 30/2000, trova luogo quando il necessario procedimento attuativo di sistemazione, in via amministrativa, dei rapporti finanziari e patrimoniali ha avuto il suo corso e perfezionamento, ed ha lo scopo di sancire, in via ricognitiva, l'avvenuto completamento procedurale dei necessari adempimenti amministrativi.

Tanto si relaziona ai fini dell'emanazione del decreto assessoriale di autorizzazione della predetta consultazione referendaria, che unitamente si trasmette.

Ad avvenuta acquisizione del decreto di autorizzazione della consultazione referendaria, si provvederà a rendere, ai soggetti istituzionali interessati, comunicazione ai sensi alla l.r. n. 10/91, nonché a porre in essere i successivi, consequenziali, adempimenti.

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO
(Monica Tardo)

IL FUNZIONARIO DIRETTIVO
(Daniela Leonelli)

IL DIRIGENTE GENERALE
(Margherita Rizza)