

Sito Istituzionale della Giustizia amministrativa

Pubblicato il 14/08/2018

N. 00864/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00502/2017 REG.RIC.

N. 00572/2017 REG.RIC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

1) sul ricorso con motivi aggiunti numero di registro generale 502 del 2017, proposto dal Comune di Venezia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giandomenico Falcon, Antonio Iannotta, Maurizio Ballarin e Nicoletta Ongaro e con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura Comunale, in Venezia, S. Marco, n. 4091

contro

Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Zanlucchi, Luisa Londei ed Ezio Zanon e con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale, in Venezia, Cannaregio, n. 23

nei confronti

Città Metropolitana di Venezia, in persona del Sindaco metropolitano pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giuseppe Roberto Chiaia, Roberta Brusegan e Katia Maretto e con domicilio eletto presso la sede della Città Metropolitana, in Venezia-Mestre, via Forte Marghera n. 191

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro tempore, ex lege rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia e domiciliata presso gli Uffici della stessa, in Venezia, p.zza S. Marco, n. 63

avv. Stefano Chiaromanni e sig.ra Tullia Vivante, rispettivamente quale secondo e terzo firmatario della proposta di legge di iniziativa popolare relativa alla suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre, rappresentati e difesi dall'avv. Stefano Chiaromanni e dall'avv. Michele Borgato e con domicilio eletto presso lo studio del primo in Venezia-Mestre, via Caneve, n. 13

avv. Marco Sitran e dott.ssa Roberta Paroletti, rispettivamente quale primo firmatario della proposta di legge di iniziativa popolare relativa alla suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre e quale sostituta, rappresentati e difesi dall'avv. Marco Sitran e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Venezia, Cannaregio, n. 3713

2) sul ricorso numero di registro generale 572 del 2017, proposto dalla Città Metropolitana di Venezia, in persona del Sindaco Metropolitan pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giuseppe Roberto Chiaia, Roberta Brusegan e Katia Maretto e con domicilio eletto presso la sede della Città Metropolitana, in Venezia-Mestre, via Forte Marghera n. 191

contro

Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Zanlucchi, Luisa Londei ed Ezio Zanon e con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale, in Venezia, Cannaregio, n. 23

nei confronti

Comune di Venezia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro, Maurizio Ballarin e Giandomenico Falcon e con domicilio eletto presso lo studio Antonio Iannotta in Venezia, S. Marco 4091
Presidenza del Consiglio dei Ministri, non costituita in giudizio
Ministero degli Affari Regionali, non costituito in giudizio
avv. Stefano Chiaromanni e sig.ra Tullia Vivante, rispettivamente quale secondo e terzo firmatario della proposta di legge di iniziativa popolare relativa alla suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre, rappresentati e difesi dall'avv. Stefano Chiaromanni e dall'avv. Michele Borgato e con domicilio eletto presso lo studio del primo in Venezia-Mestre, via Caneve, n. 13
avv. Marco Sitran e dott.ssa Roberta Paroletti, rispettivamente quale primo firmatario della proposta di legge di iniziativa popolare relativa alla suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre e quale sostituta, rappresentati e difesi dall'avv. Marco Sitran e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Venezia, Cannaregio, n. 3713

1) con il ricorso R.G. n. 502 del 2017:

a) quanto al ricorso introduttivo:

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 10 del 14 febbraio 2017, recante giudizio di meritevolezza della proposta di legge di iniziativa popolare relativa alla "suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre" (progetto di legge n. 8);

- di ogni altro atto connesso per pregiudizialità o presupposizione

b) quanto ai motivi aggiunti depositati il 27 ottobre 2017:

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 84 dell'11 luglio 2017, pubblicata nel B.U.R. n. 70 del 25 luglio 2017, con la quale, in riferimento al progetto di legge di iniziativa popolare riguardante la "suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre", si è individuata la popolazione interessata alla relativa consultazione referendaria nella popolazione dell'attuale Comune di Venezia;

- degli stessi atti già impugnati con il ricorso introduttivo

c) quanto ai secondi motivi aggiunti depositati il 20 aprile 2018:

- della deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 306 del 13 marzo 2018, pubblicata nel B.U.R. n. 27 del 16 marzo 2018, recante indizione per il 30 settembre 2018 del referendum consultivo sul progetto di legge di iniziativa popolare relativo alla “suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre”, ed approvazione del quesito referendario;

- degli stessi atti già impugnati con il ricorso introduttivo e con i primi motivi aggiunti;

- di ogni altro atto connesso per presupposizione o consequenzialità, compresa la nota del Presidente della Giunta Regionale del Veneto n. 131567 del 9 aprile 2018, recante l'indizione del referendum regionale consultivo

2) con il ricorso R.G. n. 572 del 2017:

a) quanto al ricorso introduttivo:

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 10 del 14 febbraio 2017, notificata alla Città Metropolitana di Venezia il 21 marzo 2017, recante il giudizio di meritevolezza della proposta di legge di iniziativa popolare relativa alla “suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre”;

- di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente

b) quanto ai motivi aggiunti depositati il 25 ottobre 2017:

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 84 dell'11 luglio 2017, pubblicata nel B.U.R. n. 70 del 25 luglio 2017, recante individuazione della popolazione interessata al referendum consultivo circa il progetto di legge di iniziativa popolare riguardante la “suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre”

c) quanto ai secondi motivi aggiunti depositati il 19 aprile 2018:

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 306 del 13 marzo 2018, pubblicata nel B.U.R. n. 27 del 16 marzo 2018, recante indizione per il 30 settembre 2018 del referendum consultivo sul progetto di legge di iniziativa popolare relativo alla “suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre”, ed approvazione del quesito referendario.

Visti il ricorso originario R.G. n. 502/2017, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio, le memorie difensive ed i documenti della Regione Veneto, della Città Metropolitana di Venezia, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché dei sigg.ri Stefano Chiaromanni e Tullia Vivante e dei sigg.ri Marco Sitran e Roberta Paroletti;

Viste le ulteriori memorie difensive, documenti e repliche delle parti;

Vista la dichiarazione di rinuncia della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti, altresì, il ricorso originario R.G. n. 572/2017, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio, le memorie difensive ed i documenti della Regione Veneto e del Comune di Venezia, nonché dei sigg.ri Stefano Chiaromanni e Tullia Vivante e dei sigg.ri Marco Sitran e Roberta Paroletti;

Viste le ulteriori memorie difensive, documenti e repliche delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del 18 luglio 2018 il dott. Pietro De Berardinis;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue

FATTO

Con il ricorso originario R.G. n. 502/2017 il Comune di Venezia ha impugnato la deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 10 del 14 febbraio 2017, a mezzo della quale il ridetto Consiglio ha espresso il "giudizio di meritevolezza" ex art. 5, comma 2, della l.r. 24 dicembre 1992, n. 25, sulla proposta di legge di iniziativa popolare relativa alla "suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre" (nella IX legislatura indicata come progetto di legge n. 448 e transitata nella X legislatura come progetto di legge n. 8).

A supporto del ricorso, con cui ha chiesto l'annullamento dell'ora vista deliberazione n. 10/2017, in quanto lesiva del proprio interesse, il Comune di Venezia ha dedotto i seguenti motivi:

1a) incompatibilità della scissione di Mestre dal Comune di Venezia con il ruolo di quest'ultimo come Comune capoluogo della Città Metropolitana e del Sindaco di Venezia come Sindaco metropolitano, quale previsto dall'art. 1, commi 16, 19, 21 e 22, nonché da 25 a 34, della l. 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio), esclusività della procedura prevista da questa legge per l'articolazione del territorio metropolitano in più Comuni, conseguente illegittimità della deliberazione consiliare impugnata per violazione di legge ed eccesso di potere sotto il profilo dell'irragionevolezza, violazione degli artt. 3 e 97 Cost.;

2a) in subordine, violazione dell'art. 14-bis della l. Reg. Veneto n. 25/1992, in quanto esso avrebbe prescritto una procedura speciale per la revisione da parte della Regione delle circoscrizioni dell'area metropolitana;

3a) in ogni caso, difetto di motivazione, in specifica violazione dell'art. 5, commi 2 e 3, della l. Reg. Veneto n. 25/1992, giacché il "giudizio di meritevolezza" espresso dal Consiglio Regionale sarebbe privo della prescritta motivazione, né la lacuna potrebbe colmarsi con il rinvio (peraltro, nemmeno esplicitato) alla relazione della I^a Commissione consiliare, poiché anche detta relazione sarebbe priva di motivazione.

Si sono costituite formalmente in giudizio la Città Metropolitana di Venezia e la Regione Veneto, la prima aderendo e la seconda resistendo alle domande attoree.

Si è costituito in giudizio, altresì, l'avv. Stefano Chiaromanni, in qualità di secondo firmatario della proposta di legge per cui è causa, depositando memoria con documenti sui fatti di causa ed eccependo: a) in rito, l'inammissibilità per più versi del ricorso introduttivo; b) nel merito, l'infondatezza delle censure con esso dedotte.

Si sono ancora costituiti in giudizio l'avv. Marco Sitran e la dr.ssa Roberta Paroletti, rispettivamente in qualità di primo firmatario della proposta di legge di iniziativa popolare e di sostituta, depositando anch'essi una memoria con documenti sui fatti di causa ed eccependo: a) in rito, l'inammissibilità per più profili del ricorso; b) nel merito, l'infondatezza delle doglianze ivi contenute. L'avv. Sitran e la dr.ssa Paroletti hanno inoltre chiesto la condanna del Comune di Venezia per lite temeraria, ai sensi dell'art. 26, comma 2, del d.lgs. n. 104/2010 (c.p.a.).

Con un primo gruppo di motivi aggiunti il Comune di Venezia – oltre a reiterare l'impugnazione della deliberazione già gravata con il ricorso introduttivo – ha impugnato la deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 84 dell'11 luglio 2017, chiedendone l'annullamento.

A mezzo di quest'ultima deliberazione il Consiglio Regionale, in riferimento al progetto di legge di iniziativa popolare riguardante la "suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre", ha individuato la popolazione interessata alla relativa consultazione referendaria nella popolazione dell'attuale Comune di Venezia.

Il ricorso per motivi aggiunti si è sostanziato nelle seguenti censure:

4a) illegittimità derivata dall'illegittimità degli atti presupposti e, in particolare, della deliberazione gravata con il ricorso introduttivo, ulteriore violazione dell'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014, in quanto l'individuazione della popolazione interessata al referendum consultivo nella sola popolazione del Comune di Venezia comproverebbe le contraddizioni insite nel voler applicare il procedimento di variazione del territorio comunale previsto dalla l.r. n. 25/1992 al Comune capoluogo della Città Metropolitana dopo l'entrata in vigore della cd. legge Delrio;

5a) in subordine, illegittimità dell'individuazione della popolazione interessata al referendum anche nel quadro delle procedure ex l.r. n. 25/1992, giacché non verrebbe data separata evidenza anche al voto degli ulteriori cittadini metropolitani (diversi dai cittadini del capoluogo).

L'avv. Chiaromanni ha depositato una memoria avverso gli ora visti motivi aggiunti, eccependone l'inammissibilità per più versi e, comunque, l'infondatezza nel merito.

L'avv. Sitran e la dr.ssa Paroletti hanno a loro volta depositato una memoria nei confronti dei ridetti motivi aggiunti, eccependone anch'essi l'inammissibilità sotto più profili (ivi compreso il difetto di giurisdizione), nonché l'infondatezza nel merito. Hanno sollevato, inoltre, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014.

Successivamente la Regione Veneto ha depositato una memoria – seguita da documentazione sui fatti di causa – eccependo l'inammissibilità del ricorso originario e dei motivi aggiunti per difetto assoluto di giurisdizione e per carenza di interesse ad agire, nonché l'inammissibilità dei motivi aggiunti per difetto di legittimazione del Comune di Venezia. Nel merito ha poi eccepito l'infondatezza tanto del ricorso introduttivo quanto dei motivi aggiunti, chiedendo, in subordine, la valutazione di profili di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 19 e 22, della l. n. 56/2014.

In vista dell'udienza pubblica del 21 febbraio 2018 il Comune di Venezia ha depositato memoria e poi replica, controdeducendo alle eccezioni dei resistenti ed insistendo per l'accoglimento del ricorso originario e di quello per motivi aggiunti.

La Città Metropolitana di Venezia ha, dal canto suo, depositato memoria difensiva,

concludendo per l'annullamento degli atti impugnati.

L'avv. Chiaromanni ha versato in atti memoria finale e replica, controbattendo alle argomentazioni del Comune di Venezia e della Città Metropolitana ed insistendo nelle eccezioni di rito e di merito già precedentemente formulate.

Anche la Regione Veneto ha depositato una memoria di replica alle argomentazioni del Comune di Venezia e della Città Metropolitana.

All'udienza del 21 febbraio 2018 il legale della Regione ha dichiarato che nel corso della successiva seduta della Giunta Regionale, prevista per il giorno 6 marzo 2018, avrebbe dovuto essere deliberata l'indizione della consultazione referendaria sulla proposta di legge per cui causa. Per tale ragione, la discussione della controversia è stata rinviata.

Con secondo gruppo di motivi aggiunti depositati il 20 aprile 2018 il Comune di Venezia ha, quindi, impugnato l'atto di indizione del referendum consultivo, approvato con deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 306 del 13 marzo 2018 (che ha contestualmente approvato, altresì, il quesito referendario), nonché la nota del Presidente della Regione prot. n. 131567 del 9 aprile 2018, avente ad oggetto la suddetta indizione.

A sostegno dei secondi motivi aggiunti, a mezzo dei quali ha chiesto l'annullamento degli atti appena elencati e di quelli già in precedenza gravati, il Comune di Venezia ha:

- riproposto i motivi (sopra sintetizzati) già formulati con il ricorso originario avverso il "giudizio di meritevolezza" espresso dalla deliberazione consiliare n. 10/2017, quali motivi di illegittimità che, riguardando la procedura referendaria nel suo insieme, si riferirebbero ugualmente a tutti gli atti della stessa, incluso l'atto di indizione, o quali motivi specifici di invalidità del "giudizio di meritevolezza", ma incidenti in via derivata sulla validità dell'atto di indizione;

- riproposto i motivi (anch'essi sopra sintetizzati) già formulati con i primi motivi aggiunti avverso la deliberazione consiliare n. 84/2017, di individuazione della popolazione interessata al referendum consultivo;

- dedotto specifici motivi di illegittimità della succitata deliberazione della Giunta Regionale n. 306 del 13 marzo 2018, quale atto di indizione del referendum, e della nota del Presidente della Regione n. 131567 del 9 aprile 2018.

Sotto quest'ultimo aspetto, il Comune di Venezia ha dedotto le seguenti censure:

6a) violazione dell'art. 25 del d.lgs. n. 267/2000 per essere stato il referendum indetto in assenza della necessaria intesa con gli Enti locali compresi nell'Area metropolitana;

7a) illegittimità della deliberazione di indizione del referendum, nella parte in cui determina il quesito posto ai cittadini, per violazione dell'art. 3, comma 1, lett. b), della l.r. n. 25/1992 e per eccesso di potere sub specie di violazione dei principi di veridicità, di chiarezza e di autosufficienza del quesito, sotto i seguenti due distinti profili: A) illegittima indicazione della variazione territoriale in termini di una "suddivisione" del Comune di Venezia; B) omessa specificazione della variazione territoriale proposta;

8a) illegittimità, o comunque caducazione consequenziale, della nota del Presidente della Regione n. 131567 del 9 aprile 2018, quale atto di carattere meramente strumentale ed accessorio all'indizione del referendum e, pertanto, destinato a venir meno nell'eventualità dell'accoglimento della domanda di annullamento del suddetto atto di indizione.

Si è costituita in giudizio la sig.ra Tullia Vivante, in veste di terza firmataria della proposta di legge per cui è causa, depositando – unitamente all'avv. Stefano Chiaromanni – una memoria sui secondi motivi aggiunti ed eccependo: in rito, l'inammissibilità per plurimi versi dell'impugnazione dell'atto di indizione del referendum; nel merito, l'infondatezza delle censure dedotte dal Comune di Venezia, con domanda di condanna dello stesso per lite temeraria.

Anche l'avv. Sitran e la dr.ssa Paroletti hanno depositato memoria avverso i secondi motivi aggiunti, eccependone l'inammissibilità per più profili e comunque l'infondatezza nel merito.

Si è costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di chiedere l'accoglimento del ricorso proposto dal Comune di Venezia e di rappresentare l'avvenuta promozione, da parte della medesima Presidenza del Consiglio, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, di un ricorso davanti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione (di cui di seguito ha riportato per intero il contenuto).

Il Comune di Venezia e la Regione Veneto hanno depositato una memoria illustrativa ed una replica, controdeducendo alle altrui eccezioni ed insistendo nelle rispettive conclusioni.

A loro volta, la Città Metropolitana di Venezia ed i sigg.ri Chiaromanni e Vivante hanno depositato, la prima, una memoria, i secondi, una replica. Dal canto suo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha prodotto un atto di rinuncia, dichiarando di non più insistere per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate in relazione al ricorso in epigrafe.

Con distinto ricorso originario, rubricato al n. 572/2017 di R.G., la Città Metropolitana di Venezia ha anch'essa impugnato la deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 10 del 14 febbraio 2017, chiedendone l'annullamento e deducendo a supporto del gravame i seguenti motivi:

1b) violazione di legge ed eccesso di potere in relazione all'art. 1, commi 2, 7, 8, 19, 21, 32 e 33 della l. n. 56/2014, violazione degli artt. 5, 97, 114 e 118 Cost., in quanto, in sintesi, la deliberazione della Regione recante il "giudizio di meritevolezza" sulla proposta di legge di iniziativa popolare relativa alla "suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre" avrebbe totalmente omesso l'analisi e la valutazione degli effetti che tale suddivisione determinerebbe sul funzionamento della Città Metropolitana; tali effetti sarebbero devastanti, poiché il livello di gestione metropolitano sarebbe impossibilitato a funzionare. La deliberazione si rivelerebbe, così, affetta da abnorme carenza di istruttoria e da eclatante perplessità della motivazione;

2b) violazione dell'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014, per avere questo previsto un'unica procedura di scorporo applicabile ai Comuni capoluogo della Città Metropolitana: ciò, tenuto pure conto che, in base all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., l'ordinamento delle Città Metropolitane costituisce materia appartenente alla competenza esclusiva statale;

3b) violazione degli artt. 4, 5, 11, 12 e 14-bis della l.r. n. 25/1992, eccesso di potere in relazione all'art. 25 del d.lgs. n. 267/2000 per carenza assoluta di intesa con l'Ente locale interessato, sviamento di potere e perplessità della motivazione in relazione agli artt. 1, 3 e 14 della l.r. n. 1/2012 (Statuto della Regione Veneto), violazione dell'art. 63 del regolamento del Consiglio Regionale del Veneto (reg. 14 aprile 2015, n. 1), giacché la deliberazione impugnata: a) avrebbe ignorato che lo stesso Legislatore regionale ha disposto una procedura differenziata per le variazioni territoriali dei Comuni, a seconda che siano o no ricompresi nell'area metropolitana, e che tutti i pareri acquisiti dalla I^a Commissione consiliare in sede istruttoria si sarebbero espressi in senso contrario alla meritevolezza della proposta di legge; b) sarebbe stata adottata in mancanza della previa intesa con gli Enti locali interessati e cioè sia il

Comune di Venezia, sia la stessa Città Metropolitana; c) non sarebbe conforme allo Statuto della Regione Veneto, che attribuisce uno status istituzionalmente differenziato a Venezia; d) non avrebbe tenuto conto dell'esistenza di un analogo disegno di legge di iniziativa di taluni consiglieri regionali, il cui esame avrebbe dovuto essere abbinato, ai sensi dell'art. 63 del regolamento n. 1/2015, a quello della proposta di legge per cui è causa.

Si è costituito in giudizio il Comune di Venezia, aderendo all'esposizione di fatto e di diritto contenuta nel ricorso della Città Metropolitana e chiedendone l'accoglimento.

Si è, inoltre, costituita in giudizio con atto formale la Regione Veneto, resistendo alle domande della parte ricorrente.

Anche questa volta si sono costituiti in giudizio l'avv. Stefano Chiaromanni e la sig.ra Tullia Vivante, quali firmatari della proposta di legge di iniziativa popolare, depositando memoria e documentazione sui fatti di causa ed eccependo: in rito, l'inammissibilità per più versi del ricorso introduttivo R.G. n. 572/2017; nel merito, la sua infondatezza.

Ancora, si sono costituiti in giudizio l'avv. Marco Sitran e la dr.ssa Roberta Paroletti, versando in atti memoria con documenti sui fatti di causa ed eccependo l'inammissibilità per più profili e comunque l'infondatezza nel merito del ricorso della Città Metropolitana. Gli stessi hanno insistito, infine, sulla temerarietà del ricorso, anche ai fini della liquidazione delle spese legali del giudizio, ai sensi dell'art. 26, comma 2, c.p.a..

Con motivi aggiunti depositati il 25 ottobre 2017 la Città Metropolitana di Venezia ha impugnato, in aggiunta agli atti già impugnati con il ricorso originario, la deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 84 dell'11 luglio 2017, chiedendone l'annullamento.

Come si è visto più sopra, detta deliberazione reca l'individuazione della popolazione interessata alla consultazione referendaria sulla proposta di legge di iniziativa popolare riguardante la "suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre".

Avverso l'atto consiliare impugnato la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi aggiunti:

4b) violazione dell'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014, atteso che la deliberazione gravata, limitando ai cittadini del Comune di Venezia i soggetti interessati dal referendum consultivo, conculcherebbe illegittimamente il diritto di partecipazione al procedimento decisionale degli altri cittadini residenti nella circoscrizione metropolitana. Inoltre, avere pretermesso l'applicazione della l. n. 56/2014, in favore della norma regionale di cui all'art. 6 della l.r. n. 25/1992, avrebbe determinato un'illegittima modifica del quorum costitutivo della consultazione;

5b) violazione degli artt. 114, 117, comma 2, lett. p), e 133, comma 2, Cost., poiché la deliberazione, nell'optare per la consultazione dei soli cittadini del Comune di Venezia, avrebbe reso definitivi gli effetti di contrasto con l'organizzazione istituzionale, il funzionamento ed i diritti propri della Città Metropolitana, oltre che della sua popolazione, quale elemento costitutivo della stessa;

6b) eccesso di potere per difetto e contraddittorietà della motivazione, perché la deliberazione gravata – a fronte del nesso inscindibile tra Sindaco del Comune capoluogo e Sindaco Metropolitanano posto dall'art. 1, comma 19, della l. n. 56/2014, che comporterebbe la non modificabilità del territorio del Comune capoluogo con procedure diverse da quelle previste dalla cd. legge Delrio – avrebbe omesso qualsiasi istruttoria sulle conseguenze amministrative ed istituzionali della proposta di separazione sul funzionamento della Città Metropolitana ed

anzi, rispetto all'esclusione dalla consultazione della popolazione metropolitana, nulla istruirebbe e nulla osserverebbe. Addirittura, sarebbe stato omesso negli atti regionali qualsiasi riferimento allo status di Venezia quale Comune capoluogo della Città Metropolitana.

L'avv. Chiaromanni e la sig.ra Vivante hanno depositato memoria nei confronti dei motivi aggiunti, eccependone l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza nel merito.

L'avv. Sitran e la dr.ssa Paroletti hanno a loro volta depositato una memoria nei confronti dei motivi aggiunti, eccependone anch'essi l'inammissibilità per più versi (compreso il difetto di giurisdizione), nonché l'infondatezza nel merito. In subordine, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014, insistendo sul carattere temerario del ricorso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 26, comma 2, c.p.a..

Come già nel ricorso R.G. n. 502/2017, anche nel ricorso R.G. n. 572/2017 la Regione Veneto ha depositato una memoria – con documentazione sui fatti di causa – eccependo l'inammissibilità del ricorso originario e dei motivi aggiunti per difetto assoluto di giurisdizione e per carenza di interesse ad agire, nonché l'inammissibilità dei motivi aggiunti per difetto di legittimazione della ricorrente (Città Metropolitana). Nel merito ha poi eccepito l'infondatezza sia del ricorso introduttivo che dei motivi aggiunti, chiedendo, in via subordinata, la valutazione di profili di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 19 e 22, della l. n. 56/2014.

In vista dell'udienza pubblica, la Città Metropolitana di Venezia, il Comune di Venezia, nonché l'avv. Chiaromanni e la sig.ra Vivante hanno depositato memoria illustrativa e memoria di replica. A sua volta, la Regione ha depositato memoria di replica.

Come per il ricorso R.G. n. 502/2017, all'udienza del 21 febbraio 2018 la discussione della causa è stata rinviata, tenuto conto delle già ricordate dichiarazioni del legale della Regione circa l'imminente indizione della consultazione referendaria sulla proposta di legge.

Con secondo gruppo di motivi aggiunti depositati il 19 aprile 2018 la Città Metropolitana di Venezia ha, quindi, impugnato la deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 306 del 13 marzo 2018, attraverso la quale è stata approvata l'indizione del referendum consultivo e si è approvato, altresì, il quesito referendario, chiedendone l'annullamento e deducendo le seguenti censure:

7b) violazione dei principi costituzionali di completezza, chiarezza, coerenza del quesito referendario, violazione dell'art. 25 della l.r. n. 1/2012 (Statuto della Regione Veneto) e degli artt. 3 e 4 della l.r. n. 25/1992, in quanto il quesito referendario – vista la sua formulazione – non consentirebbe il pieno esercizio della deliberazione popolare. In particolare, nel quesito deliberato dalla Regione Veneto non sarebbe rinvenibile alcun elemento che consenta l'individuazione del territorio dei nuovi Comuni, in violazione del principio di autosufficienza della domanda posta al cittadino;

8b) violazione dell'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014, violazione di legge ed eccesso di potere in relazione all'art. 1, commi 2, 7, 8, 19, 21, 32 e 33 della l. n. 56/2014, violazione degli artt. 5, 97, 114 e 118 Cost., poiché l'art. 1, comma 22, della l. n. 56 cit. avrebbe previsto l'unica procedura legittima per l'articolazione del Comune capoluogo di Città Metropolitana, mediante lo scorporo di parte del territorio: tuttavia, la deliberazione di indizione del referendum consultivo – al pari dei già impugnati atti presupposti – avrebbe pretermesso ogni considerazione per la legge statale e, in sua violazione, pretenderebbe di applicare, peraltro in maniera fallace, solo le norme regionali assolutamente risalenti nel tempo;

9b) violazione degli artt. 4, 5, 11, 12 e 14-bis della l. Reg. Veneto n. 25/1992, eccesso di potere in relazione all'art. 25 del d.lgs. n. 267/2000 per carenza assoluta di intesa con l'Ente locale interessato, sviamento di potere e perplessità della motivazione in relazione agli artt. 1, 3 e 14 dello Statuto della Regione Veneto (l.r. n. 10/2012), violazione dell'art. 63 del regolamento del Consiglio Regionale (n. 1 del 14 aprile 2015), in quanto l'illegittimità della deliberazione impugnata emergerebbe anche dal contrasto della stessa con la normativa regionale (peraltro assai risalente) per le medesime ragioni già evidenziate poc'anzi con il motivo n. 3b);

10b) eccesso di potere per difetto e contraddittorietà della motivazione, perché anche la deliberazione di indizione del referendum avrebbe ommesso qualsiasi istruttoria sulle conseguenze amministrative ed istituzionali della proposta di separazione sul funzionamento della Città Metropolitana ed anzi, rispetto all'esclusione dalla consultazione della popolazione metropolitana, nulla istruirebbe e nulla osserverebbe. Per di più, limitandosi essa a richiamare gli atti presupposti (la relazione istruttoria al progetto e l'atto regionale di individuazione della popolazione interessata al referendum), scontrerebbe una palese e grave carenza motivazionale.

L'avv. Chiaromanni e la sig.ra Vivante hanno depositato una memoria avverso detti secondi motivi aggiunti, eccependone, in rito, l'inammissibilità sotto molteplici profili e, nel merito, la complessiva infondatezza. Hanno poi depositato una memoria finale ed una di replica, ricapitolando le eccezioni processuali e di merito già formulate, controdeducendo alle altrui argomentazioni ed insistendo per la complessiva reiezione del gravame.

Anche la Città Metropolitana, il Comune di Venezia e la Regione Veneto hanno depositato memoria finale e memoria di replica, controdeducendo alle altrui eccezioni ed insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

L'avv. Sitran e la dr.ssa Paroletti, dal canto loro, hanno depositato memoria conclusionale, eccependo l'inammissibilità per più versi e comunque l'infondatezza dei secondi motivi aggiunti ed adombrando l'abuso dell'utilizzo dello strumento processuale ad opera delle parti ricorrenti (Città Metropolitana e, nel precedente ricorso, Comune di Venezia).

All'udienza pubblica del 18 luglio 2018 ambedue le cause sono state chiamate in decisione e discusse in maniera esaustiva, quindi sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

In via preliminare va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe (R.G. n. 502/2017 e R.G. n. 572/2017), ai sensi dell'art. 70 c.p.a., attese le indiscutibili connessioni tra essi esistenti. Ed infatti, i due ricorsi recano l'impugnazione dei medesimi atti (a parte la nota del Presidente della Giunta Regionale del Veneto n. 131567 del 9 aprile 2018, impugnata dal solo Comune di Venezia) per motivi in sostanza coincidenti, cosicché se ne impone la trattazione congiunta.

Analogamente, ragioni di opportunità e snellezza dell'iter argomentativo consigliano di raggruppare e trattare congiuntamente le molteplici eccezioni pregiudiziali di rito sollevate.

Per comodità, quindi, si sono accomunate le eccezioni di inammissibilità sollevate avverso il ricorso del Comune di Venezia (n. 502/2017) e quelle proposte avverso il ricorso della Città Metropolitana (n. 572/2017), solo segnalando i profili di inammissibilità specificamente sollevati avverso l'uno o l'altro ricorso.

All'interno di tale più ampia categoria, si sono accorpate le eccezioni sollevate dai gruppi di firmatari della proposta di legge di iniziativa popolare (l'avv. Chiaromanni e la sig.ra Vivante, da un lato, l'avv. Sitran e la dr.ssa Paroletti, dall'altro), vista la quasi integrale coincidenza dei

contenuti, distinguendo, invece, le eccezioni della Regione Veneto, maggiormente diversificate.

Si sintetizzano, quindi, dapprima le eccezioni di inammissibilità dei due ricorsi originari e dei motivi aggiunti sollevate dall'avv. Chiaromanni e dalla sig.ra Vivante, da un lato, nonché dall'avv. Sitran e dalla dr.ssa Paroletti, dall'altro.

Iniziando dall'impugnazione, con i due ricorsi introduttivi, del giudizio di "meritevolezza" espresso dalla deliberazione del Consiglio Regionale n. 10 del 14 febbraio 2017, l'inammissibilità dei ricorsi è eccepita, anzitutto, perché detta deliberazione sarebbe per sua natura non suscettibile di impugnativa giurisdizionale, trattandosi di atto dal contenuto meramente politico ed in ogni caso non definitivo, non incidente sulle posizioni giuridiche azionate e non immediatamente lesivo.

Invero, da un lato il giudizio di meritevolezza costituirebbe esercizio di piena discrezionalità politica e, quindi, non sarebbe impugnabile ai sensi dell'art. 7 c.p.a.; d'altro lato, anche opinando che si tratti di atto amministrativo, sarebbe atto endoprocedimentale – perciò non definitivo – privo di autonoma capacità lesiva e non in grado di ledere alcun interesse legittimo del Comune di Venezia o della Città Metropolitana.

In particolare, sotto il profilo della carenza di interesse a ricorrere, si eccepisce che sia il Comune di Venezia, sia la Città Metropolitana, non sarebbero incisi neppure incidentalmente dalla deliberazione n. 10/2017, né vi sarebbe alcun vantaggio per tali Enti se questa fosse annullata. Ed infatti, anche se il ricorso fosse accolto: a) nulla impedirebbe che in futuro possano nuovamente essere poste le basi politiche e istituzionali per la suddivisione del Comune capoluogo, b) la Regione potrebbe reiterare la deliberazione impugnata e procedere ugualmente con il complessivo iter.

Per altro verso, si eccepisce che la difesa comunale e la Città Metropolitana avrebbero contestato non già la suddivisione del Comune capoluogo, ma solo che ciò avvenga con modalità diverse da quelle previste dalla l. n. 56/2014: ma la circostanza che sia censurato solo il quomodo – e non l'an – della suddivisione, poiché si ritiene ammissibile una divisione secondo il procedimento ex l. n. 56/2014, dimostrerebbe la carenza di interesse ad agire da cui sarebbero affetti i ricorsi, essendo indifferente per il Comune di Venezia e per la Città Metropolitana che la divisione avvenga nell'uno, o piuttosto nell'altro modo, e cioè tramite l'art. 133, secondo comma, Cost., ovvero l'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014.

In aggiunta, né il Comune di Venezia, né tantomeno la Città Metropolitana vanterebbero un interesse all'applicazione della procedura di suddivisione disciplinata dall'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014 (cd. legge Delrio), in luogo di quella dettata dalla l.r. n. 25/1992, poiché – allo stato – l'art. 10.2 dello Statuto della Città Metropolitana di Venezia impedirebbe l'applicazione della procedura di scorporo di cui al citato art. 1, comma 22, rendendo quest'ultima norma inoperativa: ciò, poiché l'art. 10.2 cit. ammetterebbe l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitani "a condizione che non sia necessario articolare il territorio del Comune di Venezia in più Comuni". Di qui la carenza in capo ai ricorrenti non solo dell'interesse a ricorrere, ma di un interesse legittimo tutelabile.

Difetterebbe, perciò, in capo ai ricorrenti la stessa legittimazione ad agire.

Per quanto riguarda, poi, specificamente il ricorso originario del Comune di Venezia, sussisterebbe un ulteriore profilo di inammissibilità, derivante dal fatto che il predetto ricorso non terrebbe conto della libera iniziativa legislativa di un cospicuo gruppo di cittadini, e, così, contrasterebbe con l'art. 4-bis, comma 4, dello Statuto comunale, che garantisce l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

Ancora, il ricorso del Comune di Venezia sarebbe inammissibile, se non addirittura nullo, per essere stata omessa l'indicazione della data in cui l'atto impugnato è pervenuto a conoscenza del medesimo Comune. Ambedue i ricorsi sarebbero, poi, inammissibili per la mancata deduzione di motivi specifici di impugnazione: eccezione, quest'ultima, che viene insistentemente ripetuta nei confronti tanto degli atti introduttivi, quanto dei motivi aggiunti.

Relativamente invece, al ricorso della Città Metropolitana, uno specifico profilo di inammissibilità è rinvenuto nel fatto che la Provincia di Venezia aveva a suo tempo espresso (il 30 settembre 2014) un parere positivo sulla proposta di legge per cui è causa (peraltro, anche il Comune di Venezia dapprima si sarebbe astenuto da giudizi e solo da ultimo sarebbe stato contrario).

La carenza di interesse da cui sarebbe affetto il ricorso della Città Metropolitana di Venezia sarebbe deducibile anche dal fatto che per quest'ultima sarebbe totalmente indifferente essere composta, nel proprio territorio, da n. 44 o da n. 45 Comuni.

Altra eccezione processuale riguarda, poi, la pretesa tardività del ricorso originario R.G. n. 572/2017, poiché la Città Metropolitana avrebbe avuto conoscenza immediata del giudizio di meritevolezza, in data 14 febbraio 2017, con notizia pubblicata anche sui giornali e di cui sarebbe stato a conoscenza il suo legale rappresentante (nella sua qualità di Sindaco di Venezia), cosicché la notifica del ricorso, avvenuta tra il 10 e il 15 maggio 2017, sarebbe irrimediabilmente tardiva.

Venendo alle eccezioni di inammissibilità rivolte avverso l'impugnativa – con i primi motivi aggiunti di entrambi i ricorsi – dell'individuazione, con deliberazione del Consiglio Regionale n. 84 dell'11 luglio 2017, della popolazione interessata alla consultazione referendaria, viene eccepito innanzitutto che anche detta deliberazione sarebbe atto politico, ovvero atto amministrativo non definitivo (bensì endoprocedimentale) e, comunque, atto non lesivo e, quindi, non impugnabile.

Per ambedue i ricorsi, inoltre, l'inammissibilità dei primi motivi aggiunti si riconetterebbe al fatto che né il Comune di Venezia, né la Città Metropolitana spiegherebbero quale sia la soluzione corretta da adottare per l'individuazione della popolazione interessata al referendum. Da questo punto di vista, le censure degli Enti ricorrenti sarebbero perplesse e contraddittorie, bocciando essi sia la soluzione di far votare i cittadini dell'attuale Comune di Venezia, sia le opzioni alternative.

Inoltre, le censure di ambedue le ricorrenti sarebbero generiche, giacché non specificerebbero in che punti e per quali ragioni di diritto la cd. legge Delrio verrebbe violata dalla procedura seguita dalla Regione.

Con specifico riferimento alla posizione del Comune di Venezia, viene poi eccepito che quest'ultimo non sarebbe né legittimato, né tantomeno avrebbe interesse ad agire avverso la delimitazione della popolazione interessata al referendum, poiché tale delimitazione non determinerebbe né direttamente né indirettamente conseguenze a carico del Comune stesso.

Quanto alla Città Metropolitana, questa non avrebbe dimostrato di avere subito una lesione attuale e concreta e non solo potenziale; l'Ente sarebbe, inoltre, privo di legittimazione ad agire, poiché esso agirebbe per affermare che titolare della potestà legislativa nella materia in esame sia lo Stato, anziché la Regione, ma non certo per sostenere la titolarità della Città Metropolitana stessa.

In definitiva, sia il giudizio di "meritevolezza", sia la deliberazione di delimitazione della popolazione interessata sarebbero atti interni, che conducono al solo atto esterno, ossia alla

legge regionale, il cui sindacato è però rimesso ai giudici costituzionali. Né si potrebbe obiettare argomentando dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 12 gennaio 2018, perché questa, a ben guardare, nel suo dispositivo negherebbe l'impugnabilità degli atti endoprocedimentali. In sostanza, l'impugnativa di atti di tal genere nasconderebbe un intento diverso, ossia la volontà di "bloccare" un atto ulteriore e futuro: la deliberazione di indizione del referendum.

La natura di atti interni al procedimento andrebbe riconosciuta anche al deposito della proposta di legge di iniziativa popolare, avvenuto il 25 marzo 2014, ed al precedente giudizio di "ammissibilità" della ridetta proposta, espresso dal Consiglio Regionale l'8 aprile 2014, entrambi non impugnati né dal Comune di Venezia, né dalla Città Metropolitana. Ove, però, si insista nel far valere l'illegittimità derivata – come farebbero ambedue gli Enti ricorrenti –, allora la mancata impugnazione dei suddetti atti interni (deposito della proposta e giudizio di "ammissibilità") integrerebbe un'ulteriore ragione di inammissibilità.

Venendo, infine, alle eccezioni di inammissibilità che i due gruppi di firmatari della proposta di legge per cui è causa muovono ai secondi motivi aggiunti proposti, rispettivamente, dal Comune di Venezia e dalla Città Metropolitana, l'accento viene nuovamente posto sulla natura dell'atto impugnato (la deliberazione di indizione del referendum): si tratterebbe, infatti, anche stavolta di un atto politico o, comunque, anche a riconoscergli natura amministrativa, di un atto non definitivo, ma interlocutorio ed endoprocedimentale e, in ogni caso, non lesivo.

Invero, l'indizione del referendum, essendo atto politico, sarebbe sottratta al sindacato giurisdizionale sia del G.A. che del G.O. e, comunque, trattandosi di referendum consultivo e non vincolante per la Regione, la sua celebrazione non lederebbe alcun interesse giuridicamente rilevante. In particolare, la deliberazione di indizione del referendum, al pari degli atti precedenti, non violerebbe l'integrità territoriale e demografica della Città Metropolitana, al cui interno rimarrebbero i nuovi Comuni di Venezia e Mestre.

Come il Comune di Venezia, dunque, nemmeno la Città Metropolitana avrebbe legittimazione, né interesse ad agire, non venendo messi in discussione né la sua esistenza, né la sua entità territoriale o di popolazione: anzi, la Città Metropolitana discriminerebbe gli abitanti del capoluogo, intendendo impedire loro di esprimersi democraticamente e questo non sarebbe certo un interesse meritevole di tutela. I secondi motivi aggiunti proposti dal Comune di Venezia si indirizzerebbero, poi, oltre che avverso la deliberazione di indizione del referendum, nei confronti di una nota meramente interna del Presidente della Regione, di cui sarebbero palesi il carattere interlocutorio ed endoprocedimentale e, perciò, la sua non impugnabilità.

Ulteriori ragioni di inammissibilità sarebbero, da ultimo, ravvisabili nel fatto che i secondi motivi aggiunti sono stati rivolti sia dal Comune, sia dalla Città Metropolitana nei confronti non della Giunta Regionale, ma del Consiglio, e nel fatto che gli Enti ricorrenti non hanno impugnato la planimetria presentata dai promotori.

Si passa, ora, alla sintesi delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Veneto avverso i due ricorsi riuniti.

Sostiene, anzitutto, la Regione che per ambedue i ricorsi sia l'atto introduttivo del giudizio, sia i primi motivi aggiunti, sarebbero inammissibili per carenza assoluta di giurisdizione, poiché:

a) il giudizio di meritevolezza sul progetto di legge espresso dal Consiglio Regionale non rientrerebbe tra gli atti riconducibili alla cognizione di alcun giudice, in quanto atto interno ad un procedimento complesso destinato eventualmente a sfociare in una legge regionale, che

non sopporterebbe il vaglio giurisdizionale. Si tratterebbe, invero, di un atto soggettivamente ed oggettivamente politico, che non riguarderebbe direttamente il referendum, ma la “meritevolezza” della proposta di legge di iniziativa popolare;

b) per le medesime ragioni, la carenza di giurisdizione del G.A. si estenderebbe anche all’atto di individuazione della popolazione interessata alla consultazione referendaria (pur tenendo conto della diversità di quest’ultimo dal giudizio di meritevolezza).

La giurisdizione del G.A. sugli atti del procedimento referendario individuata dalla già citata sentenza della Corte costituzionale n. 2/2018 sarebbe criticabile per almeno due motivi:

1) perché si tratterebbe di una giurisdizione temporanea, esistente solo fino alla promulgazione della legge di modifica della circoscrizione territoriale del Comune;

2) in quanto sarebbe erronea l’analogia tra il procedimento referendario ex art. 133, secondo comma, Cost., ed il caso della legge provvedimento che recepisce in toto un provvedimento amministrativo già perfezionato. Infatti, solo nella prima ipotesi la legge comporterebbe autonome scelte politiche del Consiglio Regionale.

In subordine, il ricorso del Comune di Venezia sarebbe inammissibile per carenza di interesse ad agire, giacché la celebrazione del referendum, trattandosi di mero referendum consultivo, quindi non vincolante per il Consiglio Regionale, non comporterebbe di per sé alcuna lesione diretta per il citato Comune, non determinando esso la separazione di Venezia e Mestre. E lo stesso varrebbe pure per il ricorso della Città Metropolitana, perché alla stessa non sarebbe arrecata alcuna lesione diretta dalla celebrazione del referendum consultivo.

Infine, i primi motivi aggiunti del Comune di Venezia sarebbero inammissibili, oltre che per le ragioni finora esposte, anche perché con essi verrebbe censurata la mancata estensione della consultazione referendaria ai cittadini della Città Metropolitana che non sono cittadini del Comune di Venezia, ma per siffatta censura difetterebbe la legittimazione ad agire in capo al Comune di Venezia, non essendo questo legittimato a far valere gli interessi di soggetti che non rappresenta.

Così riportate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione resistente e dai controinteressati, osserva il Collegio come nessuna di esse sia suscettibile di positivo apprezzamento.

A1) Anzitutto si osserva che sia il Comune di Venezia, sia la Città Metropolitana hanno ampiamente esposto, nei loro scritti, i profili degli atti impugnati che ne giustificano legittimazione e interesse ad agire, a tutela di interessi di tali Enti giuridicamente rilevanti, anche a livello costituzionale, vista la previsione costituzionale delle Città Metropolitane (art. 114 Cost.).

Si fa riferimento, in particolare, all’argomentazione, che costituisce il filo conduttore delle doglianze del Comune e della Città Metropolitana, secondo cui la “suddivisione dei Comuni” che scaturirebbe dal progetto di legge per cui è causa, in caso di esito positivo della consultazione referendaria fatto poi proprio dalla Regione, scardinerebbe completamente l’architettura istituzionale del nuovo Ente “Città Metropolitana di Venezia”, per come disegnato dalla l. n. 56/2014, alterando completamente, altresì, il ruolo di Venezia quale Comune capoluogo.

Rinviando alla trattazione del merito dei ricorsi la disamina della fondatezza o meno della doglianza (v. infra), qui ne va sottolineata la rilevanza ai fini dell’affermazione della sussistenza delle condizioni dell’azione in capo agli Enti ricorrenti (il cd. titolo o possibilità

giuridica dell'azione, cioè la posizione giuridica configurabile in astratto da una norma come di interesse legittimo, ovvero la legittimazione a ricorrere discendente dalla speciale posizione qualificata del soggetto, che lo distingue dal *quisque de populo* rispetto all'esercizio del potere amministrativo; l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c.; la *legitimatio ad causam* o legittimazione attiva, discendente dall'affermazione di colui che agisce in giudizio di essere titolare del rapporto controverso dal lato attivo: cfr., ex multis, C.d.S., Sez. IV, 19 luglio 2017, n. 3563).

Tali condizioni risultano senz'altro sussistenti nel caso di specie, tenuto conto, per quanto riguarda la capacità lesiva degli atti impugnati, di quanto si dirà di seguito, e senza tralasciare che, per il Comune di Venezia, vi è in aggiunta l'interesse, senz'altro giuridicamente rilevante, a tutelare la piena integrità della propria circoscrizione territoriale, ovviamente incisa dalla "suddivisione" cui mira la proposta di legge per cui è causa.

Quanto, poi, al fatto che né il Comune di Venezia, né la Città Metropolitana vanterebbero un interesse all'applicazione della cd. legge Delrio, essendo per essi indifferente che le modificazioni territoriali si realizzino sulla base dell'art. 1, comma 22, di detta legge, o in altro modo (precisamente: nel modo previsto dalla proposta di legge de qua), trattasi di rilievo all'evidenza infondato per le ragioni che si sono appena esposte.

Infatti, ambedue gli Enti ricorrenti sostengono che la proposta di legge di iniziativa popolare andrebbe a scardinare l'assetto istituzionale della Città Metropolitana di Venezia e il ruolo in essa rivestito dal Comune capoluogo, mentre ciò non avverrebbe ove si applicasse il procedimento regolato dall'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014 e tale affermazione – si ripete –, in disparte la sua fondatezza giuridica (che verrà di seguito analizzata), vale a fondare la legittimazione e l'interesse al ricorso di entrambi gli Enti. Che, poi, l'art. 10.2 dello Statuto della Città Metropolitana di Venezia integri, al momento, ostacolo all'applicazione dell'art. 1, comma 22 cit., è questione attinente al contrasto o meno di tale previsione statutaria con la legge statale e, quindi, alla legittimità o meno della previsione stessa: ma si tratta, con ogni evidenza, di una questione che fuoriesce completamente dall'ambito della presente controversia, a cui è del tutto estranea.

Né serve obiettare che per la Città Metropolitana di Venezia è irrilevante che il suo territorio risulti composto da n. 44 o da n. 45 Comuni, perché una simile obiezione non coglie il senso delle doglianze del predetto Ente, incentrate sul suo scardinamento istituzionale conseguente all'approvazione della proposta di legge: questione, questa, che nulla ha a che vedere con il numero di Comuni che ne fanno parte. In altri termini, ambedue gli Enti ricorrenti mostrano di avere un interesse – invero visibile e giuridicamente rilevante – non solo all'an, ma altresì al quomodo delle eventuali variazioni territoriali del Comune capoluogo.

È evidente che l'azione della Città Metropolitana intesa a preservare l'Ente dal temuto scardinamento istituzionale nulla ha a che vedere con l'intenzione ad essa attribuita dai due gruppi di firmatari della proposta di legge, di impedire agli abitanti del Comune capoluogo di esprimersi democraticamente: un simile intento discriminatorio ed emulativo è, a ben vedere, totalmente insussistente, così come è del tutto indimostrato che le iniziative giurisdizionali della stessa Città Metropolitana e del Comune di Venezia concretizzino un abuso degli strumenti processuali.

Palesamente priva di valore è poi l'eccezione per cui gli Enti ricorrenti non potrebbero, comunque, trarre nessun vantaggio da un'eventuale sentenza di accoglimento dei loro ricorsi e di conseguente annullamento degli atti impugnati, poiché in futuro potrebbero sorgere di nuovo le basi istituzionali e politiche per la suddivisione del Comune capoluogo e perché la Regione potrebbe reiterare gli atti e procedere ugualmente con il complessivo iter.

È di palmare evidenza, infatti, che il giudice amministrativo non giudica, né può giudicare su poteri non ancora esercitati, ostandovi un preciso divieto di legge (art. 34, comma 2, c.p.a.): per questo verso l'argomentazione ora riferita è ovvia. Ciò non toglie, tuttavia, che, per l'insegnamento della costante giurisprudenza, la P.A., in sede di riesercizio del potere conferitole dalla legge, deve tener conto del cd. effetto conformativo delle sentenze del G.A. in precedenza espresse sull'esercizio del suddetto potere: invero, la sentenza del G.A., quando accerta l'illegittimità di un provvedimento, non si limita all'annullamento dell'atto, ma, evidenziando le ragioni dell'illegittimità, esplicita, altresì, la corretta regola di condotta da seguire nell'agire amministrativo (cfr., ex multis, T.A.R. Sardegna, Sez. I, 18 novembre 2016, n. 896).

Se ne deduce, nel caso di specie, l'obbligo per la Regione Veneto di tenere conto, in sede di eventuale riesercizio del potere, delle statuizioni di questo G.A. (in primis in ordine all'an e poi circa il quomodo del potere stesso).

Priva di pregio è, ancora, l'eccezione rivolta a contestare la perplessità e la contraddittorietà in cui incorrerebbero ambedue gli Enti ricorrenti nel non spiegare quale sia la soluzione più corretta per l'individuazione della popolazione interessata al referendum e nel criticare radicalmente sia la scelta di far votare i cittadini dell'attuale Comune di Venezia, sia le opzioni alternative.

Invero, non sta certo agli Enti ricorrenti indicare la soluzione più corretta per rendere operative, nel caso concreto, le varie fasi dell'iter della proposta di legge delineate dalla l. n. 25/1992, visto che essi contestano in radice la stessa possibilità di procedere con il suddetto iter, seguendo la disciplina della l.r. n. 25 cit., anziché quella dettata dall'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014. È, invece, corretto, nel quadro di una strategia processuale volta all'annullamento degli atti gravati, cercare di dimostrare che non vi è alcuna soluzione legittima per l'individuazione della popolazione interessata al referendum di cui si discute, poiché ciò concorre a dimostrare l'inesperibilità, nel caso de quo, della procedura ex l.r. n. 25/1992, che è l'obiettivo avuto di mira dai ricorrenti.

Donde l'infondatezza, per un primo verso, delle suesposte eccezioni di inammissibilità.

B1) In secondo luogo, in merito alla natura degli atti gravati, si osserva che, anche a voler riconoscere alle deliberazioni impugnate dagli Enti ricorrenti con i rispettivi ricorsi originari ed i primi motivi aggiunti ("giudizio di meritevolezza" ed individuazione della popolazione chiamata al referendum) natura di atti interlocutori ed endoprocedimentali, in sé non impugnabili autonomamente, tale rilievo perde ogni valore di fronte all'impugnazione, con i secondi motivi aggiunti, della deliberazione della Giunta Regionale n. 306 del 13 marzo 2018, recante l'approvazione dell'indizione del referendum e del quesito referendario.

Quest'ultima, infatti, costituisce l'atto formalmente e sostanzialmente amministrativo conclusivo del complesso iter procedimentale: al termine di questo vi sarà, se del caso, la legge regionale che dispone la variazione territoriale, avente, secondo la giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., sentenze nn. 36 del 9 febbraio 2011 e 47 del 13 febbraio 2003), natura di cd. legge provvedimento, ma la cui cognizione rimane comunque riservata alla Corte costituzionale, come si evince dalla sentenza della ridetta Corte n. 2 del 12 gennaio 2018.

Se, quindi, dubbi possono sorgere per gli atti anteriori, indiscutibile è l'impugnabilità davanti al G.A. della deliberazione di indizione del referendum, chiaramente affermata dalla sentenza della Consulta n. 2/2018 cit., come, del resto, lealmente ammesso dalla difesa della Regione Veneto, le cui critiche a detta sentenza non possono, per quanto si dirà subito, essere condivise.

Invero, da un lato non ha senso, come si pretenderebbe nell'eccezione di inammissibilità, separare il dispositivo della sentenza n. 2/2018 dalle sue motivazioni, essendo ovvia l'interrelazione tra il primo e le seconde.

D'altro lato, già a far data dalla sentenza n. 47/2003, la Corte costituzionale ha precisato che il G.A. può essere investito del giudizio su un atto che integra una fase interna al procedimento che conduce alla legge di variazione circoscrizionale, ad es. sull'atto che verifica le condizioni in base alle quali è individuata la popolazione interessata a detta variazione. In tal modo – aggiunge la sentenza n. 2 cit. – si deroga, per questo specifico procedimento e in relazione ai casi (come quello ora in esame) nei quali l'ordinamento regionale configuri il referendum consultivo come fase interna al procedimento legislativo, alla regola generale affermata dalla stessa giurisprudenza costituzionale, nonché da quella amministrativa, secondo cui va esclusa la sindacabilità nel processo amministrativo degli atti interni al procedimento legislativo.

Ne consegue che, nella fattispecie all'esame, vi è stata da parte del Comune di Venezia e della Città Metropolitana – sia pure con più mezzi processuali – l'impugnazione degli atti endoprocedimentali congiuntamente all'atto conclusivo (deliberazione di indizione del referendum), ossia all'atto interno all'iter legislativo che, per consolidata giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, è sindacabile dinanzi al G.A., cosicché anche per tal verso l'eccezione di inammissibilità sollevata avverso i ricorsi in epigrafe è destituita di fondamento.

Invero, le pur suggestive critiche mosse dalla difesa regionale alla giurisprudenza ora richiamata – e in specie alla sentenza della Corte costituzionale n. 2/2018 – non possono trovare accoglimento, dato che detta sentenza spiega esaustivamente le ragioni per le quali è opportuno, ed anzi necessario sotto l'aspetto dei valori costituzionali (si pensi all'art. 24 Cost.), ammettere il sindacato giurisdizionale del G.A. sugli atti interni – di natura amministrativa e non già politica – del procedimento che porta alla legge regionale di variazione territoriale. Nel contempo, la sentenza spiega le ragioni per le quali occorre dare a tale sindacato una peculiare connotazione temporale.

Orbene, la ragione fondamentale della suesposta “deroga” si rinviene nella necessità di evitare che le controversie relative al procedimento di variazione circoscrizionale siano portate all'attenzione del G.A. (o della stessa Corte costituzionale) solo una volta che il procedimento in parola si sia concluso. In tal modo si evitano inutili sprechi, ad es. ove vengano all'attenzione del giudice le pretese di quanti ritengano di essere stati illegittimamente esclusi dalla consultazione referendaria.

La sentenza n. 2/2018 cit. è categorica e non lascia adito a dubbi, lì dove afferma (cfr. par. 6) che “deve ribadirsi che il sindacato del giudice amministrativo sugli atti del procedimento referendario è ammissibile e deve risultare pieno e tempestivo, in modo da ridurre la possibilità (.....) che le controversie relative alla legittimità della procedura referendaria vengano in rilievo quando ormai la variazione circoscrizionale è stata disposta con legge”. Viene, così, garantito il principio di effettività ed immediatezza della tutela giurisdizionale ex art. 113 Cost..

Né va trascurato che, poiché all'esito della consultazione referendaria, avente valore consultivo, si è al cospetto, ai fini della variazione territoriale, di una scelta politica del Consiglio Regionale – come ricorda la stessa sentenza n. 2/2018 cit. –, rientra in una simile scelta politica la dilatazione dei tempi della decisione (magari per il susseguirsi di approfondimenti e ripensamenti): ciò che, qualora non si accedesse alla soluzione prospettata dai giudici costituzionali, rischierebbe di procrastinare oltre ogni ragionevolezza la tutela giurisdizionale avverso gli atti del procedimento referendario, in violazione del fondamentale principio di cui all'art. 24 Cost..

Ma, nel contempo, poiché l'iter procedimentale è destinato, in ipotesi, a sfociare in un atto legislativo, il sindacato giurisdizionale del G.A. sugli atti in questione – afferma la Corte – non può non risentire sotto il profilo temporale dell'ora vista particolarità. La soluzione individuata è quella – che consente di rispettare la discrezionalità politica del Legislatore regionale in tema di variazioni circoscrizionali, ex artt. 117 e 133 Cost. – per cui, una volta entrata in vigore la legge di variazione territoriale, i vizi del procedimento referendario si trasmutano in vizi procedurali della legge (regionale). Quindi, la deliberazione di indizione del referendum è sindacabile in quanto tale dal G.A. sino a quando – come nella fattispecie ora all'esame – non sia ancora in vigore la legge di variazione territoriale. “Dopo tale momento, i vizi della delibera di indizione del referendum consultivo si traducono in un vizio formale della legge; e il sindacato giurisdizionale non resta escluso, ma muta di segno, giacché al giudice amministrativo spetta sollevare questione di legittimità costituzionale”, sospendendo il processo e chiedendo alla Corte costituzionale di “verificare se i vizi della delibera referendaria si configurino, a quel punto, quali vizi del procedimento di formazione della legge, in lesione dell'art. 133, secondo comma, Cost.”.

Non coglie, pertanto, nel segno la pur acuta osservazione della difesa regionale, che critica l'analogia, ammessa dalla stessa sentenza n. 2/2018, tra detta soluzione e quella relativa alle leggi provvedimento che recepiscono il contenuto di atti amministrativi oggetto di controversia pendente. Invero, è proprio la necessità di non mortificare la scelta politica che compie il Consiglio Regionale nell'approvare o meno la legge di variazione territoriale, che ha imposto di stabilire, quale termine finale del sindacato del G.A. sugli atti della procedura referendaria, l'entrata in vigore della suddetta legge. D'altronde, la Consulta ha da tempo precisato che il controllo sulla legge, anche se questa mostri i caratteri della legge provvedimento, spetta solo ai giudici costituzionali (Corte cost., 2 luglio 2008, n. 241) ed una simile regola vale a fortiori per la legge di variazione circoscrizionale, proprio per il suo contenuto di atto di alta pregnanza politica.

In definitiva, quindi, nel caso di specie appare corretta la scelta degli Enti ricorrenti di impugnare la deliberazione di indizione del referendum, con gli atti ad essa prodromici, dinanzi a questo G.A.; né in pendenza del giudizio è intervenuta alcuna legge regionale di variazione territoriale – la data del referendum essendo stata fissata al 30 settembre prossimo –, cosicché la presente controversia resta devoluta alla cognizione di questo Tribunale fino alla sua definizione.

Non ha, dunque, successo il tentativo di infirmare le ridette iniziative giurisdizionali, muovendo dalla natura non definitiva, interlocutoria, endoprocedimentale ecc. degli atti prodromici alla deliberazione di indizione del referendum, gravati dal Comune di Venezia e dalla Città Metropolitana con i rispettivi ricorsi originari ed i primi motivi aggiunti. Anzi, tale tentativo si rivela tanto più vano, alla luce della regola seguita dalla giurisprudenza consolidata, secondo cui i vizi degli atti endoprocedimentali, non dotati di autonoma capacità lesiva, possono essere fatti valere unicamente in via derivata, impugnando il provvedimento finale (cfr., ex multis, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 6 settembre 2013, n. 1817; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 7 novembre 2011, n. 8534).

Quanto alla deliberazione di indizione del referendum, la sua pretesa natura di atto politico, dunque non impugnabile ex art. 7 c.p.a., è esplicitamente smentita dalla Corte costituzionale con la più volte citata sentenza n. 2/2018.

I due gruppi di firmatari della proposta di legge hanno poi insistito più volte, anche nella discussione orale, sulla mancata impugnazione di altri atti interni al procedimento legislativo e, in particolare, del deposito della proposta di legge di iniziativa popolare, avvenuto in data 25 marzo 2014, nonché del precedente giudizio di “ammissibilità” della ridetta proposta,

espresso dal Consiglio Regionale l'8 aprile 2014, ricavandone un'ulteriore ragione di inammissibilità dei gravami. Per questo verso, però, essi cadono, nell'articolazione dell'eccezione, in una vistosa contraddizione: infatti, mentre da un lato eccepiscono che i ricorsi sarebbero inammissibili, in quanto rivolti avverso atti endoprocedimentali, interlocutori e non definitivi, comunque non lesivi e non impugnabili, dall'altro lato censurano, poi, contraddittoriamente l'omessa impugnazione di atti posti ancora più a monte nell'iter procedimentale e che, quindi, sulla base del loro stesso argomentare, non determinerebbero giammai una concreta ed immediata lesione e non sarebbero, dunque, impugnabili.

Non serve, quindi, invocare i principi in materia di invalidità derivata e nemmeno distinguere – come pure si sforza suggestivamente di fare la difesa regionale – tra giudizio di ammissibilità della proposta di legge, avente rilevanza giuridica, e giudizio di meritevolezza della stessa, che avrebbe soltanto un contenuto politico: in disparte la fondatezza di una simile distinzione, occorre, però, considerare che gli Enti ricorrenti – e con particolare costanza la Città Metropolitana – reiterano avverso tutti gli atti impugnati, compresa la deliberazione di indizione del referendum, la censura di carenza di istruttoria e di valutazione degli effetti dell'approvazione della proposta di legge stessa sull'assetto istituzionale del nuovo Ente. In tal modo, la censura de qua – sintomatica dell'eccesso di potere – non integra solo il vizio di invalidità derivata, ma diviene altresì, nel contempo, vizio proprio ed autonomo di ciascuno degli atti impugnati.

Da ultimo, è irrilevante la natura interlocutoria ed endoprocedimentale e, perciò, la non impugnabilità in via autonoma della nota del Presidente della Giunta Regionale del Veneto n. 131567 del 9 aprile 2018, tuzioristicamente impugnata, coi secondi motivi aggiunti, dal solo Comune di Venezia, poiché è ovvio che tale nota, strettamente consequenziale all'indizione del referendum, sarebbe comunque travolta da un eventuale accoglimento del ricorso. Parimenti, è irrilevante il richiamo alla mancata impugnazione, ad opera degli Enti ricorrenti, della planimetria presentata dai promotori, trattandosi di un atto di privati.

C1) In terzo luogo, si può accomunare l'analisi di una serie di eccezioni di inammissibilità dei ricorsi dal contenuto più schiettamente processuale e che, però, ancora più delle precedenti, non recano alcun elemento e/o argomento meritevole di condivisione.

In particolare, sono palesemente infondate, ed anzi sfiorano la temerarietà, l'eccezione di genericità dei motivi di ricorso, ossessivamente ripetuta dai due gruppi di firmatari della proposta di legge contro tutti i rimedi azionati sia dal Comune di Venezia, sia dalla Città Metropolitana, quella di nullità del ricorso originario R.G. n. 502/2017 (del Comune) per la mancata indicazione della data in cui l'atto impugnato è pervenuto a conoscenza dell'Amministrazione ricorrente, e quella di inammissibilità dei secondi motivi aggiunti, per essere stati gli stessi diretti contro il Consiglio Regionale, anziché contro la Giunta Regionale.

Del pari, sfiora la temerarietà l'eccezione di irricevibilità per tardività del ricorso introduttivo della Città Metropolitana, per avere questa avuto conoscenza immediata della deliberazione di indizione del referendum e per avere, nonostante ciò, indugiato nell'impugnarla.

In ordine all'eccezione di genericità dei motivi, si deve sottolineare che essa è tanto continuamente ripetuta quanto costantemente confutata dagli stessi che la sollevano. Basta, infatti, a dimostrazione della sua infondatezza, osservare quanto numerose siano le pagine degli scritti difensivi della Regione e dei controinteressati in cui si approfondiscono nel merito i motivi di ricorso, come si evince anche da quanto sopra riportato nella parte in fatto.

In altre parole, gli Enti ricorrenti hanno articolato le proprie censure nel pieno rispetto del principio di specificità dei motivi da introdurre ex art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a, tant'è vero

che l'articolazione stessa non ha precluso l'indagine giudiziale ed ha consentito alle controparti di approntare una difesa congrua ed appropriata, come emerge dal fatto che le ridette controparti hanno potuto argomentare diffusamente sull'infondatezza nel merito dei motivi di ricorso (cfr., ex plurimis, T.A.R. Veneto, Sez. I, 9 novembre 2017, n. 989; id., 20 ottobre 2016, n. 1153; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 3 maggio 2012, n. 3926).

L'eccezione di nullità del ricorso originario del Comune di Venezia non è condivisibile, poiché, se è pur vero che, ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. b), c.p.a., il ricorso deve contenere, tra l'altro, la data della notificazione, comunicazione o comunque conoscenza dell'atto o provvedimento impugnato, è altrettanto vero che il predetto ricorso contiene indicazioni sufficienti a comprendere i presupposti di fatto e di diritto della domanda spiegata, mettendo il Collegio in grado di identificare, a prescindere dalla sua fondatezza, l'oggetto della pretesa per la quale è spiegata azione giudiziale (T.A.R. Molise, Sez. I, 15 settembre 2015, n. 356). Né va trascurato che, comunque, avverso il citato ricorso originario non viene neppure adombrato alcun rilievo di eventuale tardività.

Con riguardo, ancora, alla circostanza che i secondi motivi aggiunti, sia del Comune, sia della Città Metropolitana non sarebbero rivolti avverso la Giunta Regionale, a cui va ascritta la deliberazione di indizione del referendum, è sufficiente replicare che – come ammettono in successivi scritti l'avv. Chiaromanni e la sig.ra Vivante – i medesimi motivi aggiunti sono stati notificati alla Regione, cioè al soggetto al quale è imputabile l'indizione del referendum. Il Consiglio e la Giunta Regionale sono, invece, organi interni della stessa Regione, privi, come tali, di soggettività esterna: non vi era, perciò, nessun onere di notificare ad essi il gravame.

Quanto, infine, all'eccezione di tardività del ricorso originario della Città Metropolitana, questa viene – implausibilmente – argomentata con il richiamo alla pubblicazione sui giornali delle notizie relative al “giudizio di meritevolezza”, nonché – altrettanto implausibilmente – con la conoscenza che di tale giudizio avrebbe avuto il legale rappresentante dell'Ente, nella sua veste, però, di Sindaco di Venezia. Il tutto, a fronte della puntuale indicazione e dimostrazione, nello stesso ricorso originario, della data in cui la deliberazione del Consiglio Regionale recante il ridetto giudizio è stata notificata alla Città Metropolitana (21 marzo 2017).

D1) In quarto e ultimo luogo, talune eccezioni di inammissibilità si appuntano specificamente avverso l'uno, ovvero l'altro ricorso, senza, però, riscuotere miglior sorte delle precedenti.

In particolare, avverso il Comune di Venezia viene eccepito uno specifico motivo di inammissibilità, fondato sulla presunta violazione dell'art. 4-bis, comma 4, dello Statuto comunale, poiché l'iniziativa processuale dell'Amministrazione comunale contrasterebbe con la libera iniziativa legislativa di un ampio gruppo di cittadini. Si tratta, però, di rilievo palesemente infondato, poiché nessun diritto dei cittadini di Venezia può giudicarsi conculcato dall'esercizio, da parte dell'Ente che li rappresenta, di un diritto costituzionalmente garantito, quale quello di agire in giudizio ex art 24 Cost. e senza che vi sia la prova di un abuso dello strumento processuale.

In ordine all'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione della deliberazione di individuazione della popolazione interessata, per essere il Comune di Venezia privo della legittimazione a far valere l'omessa individuazione, tra detta popolazione, dei cittadini di altri Comuni della Città Metropolitana, osserva il Collegio che, in astratto, l'eccezione è senz'altro suggestiva. Essa, però, non considera che il Comune di Venezia ha interesse al riconoscimento delle sue prerogative di Comune capoluogo e, a tal fine, all'applicazione del procedimento di articolazione del suo territorio ex art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014, anziché di quello promosso dai firmatari della proposta di legge, nell'assunto che solo la l. n. 56/2014

garantisca tali prerogative: orbene, il procedimento ex art. 1, comma 22, cit. – come si dirà infra – contempla la consultazione dei cittadini di tutta la Città Metropolitana.

In ogni caso, l'eccezione in discorso diviene irrilevante, ove si consideri che identica censura avverso l'individuazione della popolazione interessata al referendum è stata formulata, altresì, dalla Città Metropolitana: ed a quest'ultima, quale Ente esponenziale degli interessi dei cittadini metropolitani, va senz'altro riconosciuta la legittimazione a proporre una censura di tal fatta.

Con riguardo, invece, al ricorso della Città Metropolitana, uno specifico profilo di inammissibilità è rinvenuto nella circostanza che la Provincia di Venezia aveva in passato espresso un parere positivo sulla proposta di legge, ma è evidente che la successione alla Provincia della Città Metropolitana non può intendersi nel senso che la seconda rimanga comunque vincolata agli avvisi espressi dalla prima sulla questione in esame.

Infine, destituita di fondamento si rivela l'eccezione di difetto di legittimazione ad agire della Città Metropolitana, sollevata sulla base del fatto che quest'ultima agirebbe per invocare una titolarità della funzione legislativa nella materia in discorso non propria, ma di altro soggetto pubblico (lo Stato). In contrario, infatti, si osserva che la Città Metropolitana contesta l'applicazione alla fattispecie de qua della l.r. n. 25/1992 e privilegia, invece, la suddivisione territoriale secondo la procedura di cui all'art. 1, comma 22, della cd. legge Delrio, non certo per difendere la titolarità normativa dello Stato nella materia per cui è causa, ma perché reputa che solo la procedura prevista dalla cd. legge Delrio possa garantire il buon funzionamento e la stessa "tenuta" istituzionale dell'Ente "Città Metropolitana di Venezia", che, invece, verrebbe scardinato alle fondamenta – secondo tale tesi –, ove fosse portata a compimento la "suddivisione del Comune di Venezia nei Comuni autonomi di Venezia e di Mestre" in base al procedimento previsto dalla l.r. n. 25/1992 e, dunque, attraverso il passaggio referendario contestato.

Passando ora all'esame del merito dei ricorsi riuniti, il Collegio osserva che gli stessi sono fondati e da accogliere per le ragioni di seguito riportate.

A2) Anzitutto, è fondata la censura degli Enti ricorrenti incentrata sull'incompatibilità della procedura di "suddivisione" per cui è causa, per come instaurata dai promotori e poi articolata dalla Regione in base alla l.r. n. 25/1992, con il ruolo del Comune di Venezia quale Comune capoluogo della Città Metropolitana di Venezia e del Sindaco di Venezia quale Sindaco metropolitano, secondo il dettato dell'art. 1, commi 16, 19, 21 e 22, nonché da 25 a 34, della l. 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio). Detta censura – sviluppata dal Comune di Venezia nel motivo 1a) del ricorso R.G. n. 502/2017 e poi ripresa nei secondi motivi aggiunti sub 1.1, nonché trattata dalla Città Metropolitana nei motivi 1b), 6b), 8b) e 10b) del ricorso R.G. n. 572/2017 – implica l'esclusività della procedura prevista dalla cd. legge Delrio (all'art. 1, comma 22) ai fini dell'articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni. Infatti, l'articolazione del suddetto Comune secondo le modalità derivanti dalla proposta di legge e, quindi, secondo la procedura di cui alla l.r. n. 25/1992, determinerebbe lo scardinamento istituzionale della Città Metropolitana di Venezia e l'obiettivo impossibilità di funzionamento della stessa: di qui l'inapplicabilità della suddetta procedura.

Ed invero, la cd. legge Delrio (l. n. 56/2014), promulgata in attuazione degli artt. 114 e 117, secondo comma, lett. p), Cost., ha istituito un nuovo Ente territoriale minore, le "Città Metropolitane" – solo in apparenza coincidente con l'Ente di cui ha preso il posto e cioè le Province –, disciplinandone la struttura, l'organizzazione ed il funzionamento e, per quanto qui interessa, prevedendo tra le altre la Città Metropolitana di Venezia.

Va premesso, al riguardo, che il Collegio non condivide ed anzi considera pretestuose le

eccezioni fondate sul carattere transitorio della l. n. 56/2014, promulgata, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della stessa legge, "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione" e cioè – viene eccepito – in attesa della riforma costituzionale, che, però, com'è universalmente noto, è stata bocciata dal corpo elettorale nel referendum costituzionale svoltosi il 4 dicembre 2016.

Invero, da un lato la bocciatura della riforma costituzionale sottoposta a referendum il 4 dicembre 2016 non ha dispiegato alcun effetto sulla disciplina dell'assetto istituzionale e delle funzioni delle Città Metropolitane, essendo per questo verso la l. n. 56/2014 del tutto autosufficiente e non avendo subito la disciplina ivi prevista, per effetto di detta bocciatura, alcuna amputazione tale da renderne impossibile il funzionamento.

D'altro lato, la cd. legge Delrio interviene a regolare la materia nell'attesa della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, cioè – secondo il Collegio – non di un'unica e data riforma (quella "bocciata" il 4 dicembre 2016), ma della riforma che interverrà nella materia stessa, non essendo in alcun modo escluso che, in prosieguo, venga elaborato e, questa volta, approvato, un nuovo progetto di riforma del Titolo V, il quale – esso sì – richiederà verosimilmente il coordinamento delle relative norme di attuazione con la disciplina dettata dalla l. n. 56/2014.

Da ultimo – e soprattutto – il Collegio non condivide la suesposta eccezione di "transitorietà" della legge, perché essa è infondata in diritto, non essendo previsto nessun termine finale di vigenza della l. n. 56/2014 ed essendo anzi questa, nell'attualità, pienamente in vigore.

Del pari pretestuosa è l'eccezione basata sull'antiorità della proposta di legge di iniziativa popolare rispetto all'entrata in vigore della cd. legge Delrio, visto che gli atti regionali impugnati sono stati tutti adottati nella piena vigenza di detta legge.

Tanto premesso, ai commi 7 e 8 dell'(unico) art. 1, la predetta legge ha previsto gli organi della Città Metropolitana e le relative funzioni.

In particolare, sono organi di detto nuovo Ente il Sindaco Metropolitan – che, in base al successivo comma 19, è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo (e dunque, per la Città Metropolitana di Venezia, il Sindaco di Venezia) –, il Consiglio Metropolitan e la Conferenza Metropolitan. Il primo "rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitan e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto". Il Consiglio Metropolitan, dal canto suo, "è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitan; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Su proposta del sindaco metropolitan, il consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della conferenza metropolitana" e, a seguito del parere della Conferenza Metropolitan, "approva in via definitiva i bilanci dell'ente". Da ultimo, la Conferenza Metropolitan "ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo statuto", nonché, in base al successivo comma 9 dell'art. 1, il potere di adottare o respingere lo Statuto Metropolitan e le sue modifiche, proposti dal Consiglio Metropolitan.

In sintesi, come ben nota la ricorrente Città Metropolitana di Venezia, il nuovo Ente territoriale viene configurato dalla legge statale – avente competenza esclusiva in materia – come provvisto di un solo organo istituzionale esecutivo, che è il Sindaco Metropolitan, non essendo stato previsto dalla legge l'organo esecutivo collegiale (nelle Province: la Giunta), mentre l'organo istituzionale di indirizzo e controllo, che approva i bilanci e gli atti di pianificazione (compreso il piano strategico metropolitan) è il Consiglio Metropolitan.

Circa le modalità di nomina/elezione dei succitati organi, si è già visto che il Sindaco Metropolitanamente viene individuato ex lege nel Sindaco del Comune capoluogo (art. 1, comma 19), e ciò – come nota giustamente il Comune di Venezia – sul presupposto della preminenza demografica di detto Comune: invero, per dare al nuovo Ente un Sindaco che fosse comunque espressione del voto dei cittadini e che ne garantisse adeguata rappresentanza, la legge ha scelto il Sindaco del Comune capoluogo, per l'evidente ragione che esso è il Sindaco più rappresentativo, rappresentando il Comune con il maggior numero di abitanti tra i Comuni della Città Metropolitana.

Quanto al Consiglio Metropolitanamente, la sua elezione diretta, al pari di quella del Sindaco, è contemplata dalla cd. legge Delrio all'art. 1, comma 22, cioè proprio nell'ambito della procedura di articolazione del Comune capoluogo che, ad avviso dei ricorrenti – condiviso dal Collegio – è l'unica applicabile alla fattispecie. Il ché, però, non significa per nulla, com'è erroneamente eccepito dalle controparti, che la competenza esclusiva della legge statale si arresti alla legislazione elettorale e che, dunque, il procedimento ex art. 1, comma 22, cit. sia solo un procedimento elettorale (per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitanamente), poiché – come meglio si vedrà infra – tale procedimento ha quali assi portanti sia l'elezione diretta dei ridetti organi, sia la revisione della dimensione territoriale del Comune capoluogo. Soprattutto, non è vero che la competenza esclusiva statale si arresti alla sola legislazione elettorale, investendo essa, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., anche la disciplina degli organi di governo e delle funzioni fondamentali delle Città Metropolitane: profilo su cui si tornerà in seguito.

Ai fini che qui interessano, è importante rilevare che il medesimo criterio rappresentativo, in base al quale il Sindaco del Comune capoluogo è Sindaco Metropolitanamente, è sotteso anche alla previsione del comma 21 dell'art. 1 cit., ai sensi del quale “in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitanamente entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo”.

In altre parole, la preminenza demografica del Comune capoluogo è presupposta, oltre che dal comma 19 (per il Sindaco Metropolitanamente), anche dal comma 21 (per il Consiglio Metropolitanamente) dell'art. 1 della cd. legge Delrio. In questo caso, anzi, il nesso di presupposizione è ancor più stringente, poiché – come condivisibilmente osservato dalla difesa comunale – la ragione di tale regola si rinviene nella circostanza che il Comune capoluogo esprime, rispetto agli altri Comuni della Città Metropolitana, il corpo elettorale più numeroso, chiamato ad eleggere il Consiglio Metropolitanamente in applicazione dei commi da 25 a 34 dell'art. 1 e, in specie, secondo le classi demografiche di cui al comma 33. Al di fuori di detto presupposto, la previsione dell'art. 1, comma 21, della l. n. 56/2014 sarebbe assurda ed irrazionale, perché essa imporrebbe il rinnovo del Consiglio Metropolitanamente ove occorra rinnovare il Consiglio di un Comune con un corpo elettorale – in ipotesi – di minime dimensioni.

Qualora, perciò, il Legislatore nazionale avesse ammesso che il Comune capoluogo può non essere il Comune con maggior peso demografico e corpo elettorale più numeroso della Città Metropolitana, avrebbe dovuto ancorare il rinnovo del Consiglio Metropolitanamente non già al rinnovo del Consiglio del Comune capoluogo, bensì a quello del Consiglio del Comune “maggiore”: ma se l'art. 1, comma 21, cit. non è formulato così – cioè non parla di Comune “maggiore”, bensì di Comune “capoluogo” – è proprio perché esso dà per presupposto che il Comune capoluogo non possa non essere anche quello con il maggiore peso demografico e corpo elettorale.

Alla luce degli ora riferiti dati normativi della cd. legge Delrio, è di palmare evidenza l'infondatezza dell'eccezione secondo cui in nessuna parte di detta legge verrebbe

espressamente sancita la necessità della preminenza demografica del Comune capoluogo.

Siffatta eccezione è sollevata da tutte le controparti e la difesa regionale si spinge, suggestivamente e non senza un certo ardimento, ad ipotizzare il testo che dovrebbe avere una norma nella l. n. 56/2014, affinché la ridetta preminenza potesse dirsi legislativamente esistente.

Ma non è così, giacché si è appena sottolineato che vi sono almeno due disposizioni della l. n. 56 cit. (i commi 19 e 21 dell'art. 1) che perderebbero di senso, ove le si interpretasse nel senso di negare la necessità della preminenza demografica del Comune capoluogo della Città Metropolitana. Ad un tale rischio pone rimedio la generale regola ermeneutica cd. di conservazione degli atti, espressamente dettata dall'art. 1367 c.c. in materia contrattuale, ma che deve ritenersi operante, perché espressione di un sovraordinato principio generale insito nel sistema, anche e soprattutto in tema di interpretazione della legge: sulla scorta di detta regola, infatti, tra le diverse accezioni possibili di una disposizione (qui: normativa), deve propendersi per l'accezione secondo cui la disposizione stessa potrebbe avere qualche effetto, anziché nessuno, ovvero un effetto assurdo o irrazionale (cfr. Cass. civ., Sez. Un., 5 giugno 2014, n. 12644).

Del resto, la giurisprudenza (v. Cass. civ., Sez. I, 4 aprile 2014, n. 7981) ha da tempo precisato che neppure l'esistenza di una chiara formulazione grammaticale di una norma è sufficiente per limitare l'interpretazione all'elemento letterale, occorrendo, altresì, che il senso reso palese dal significato proprio delle parole, secondo la loro connessione, non si ponga in contrasto con le argomentazioni logiche sull'intenzione del Legislatore.

I suesposti elementi già bastano, di per sé, a dimostrare l'incompatibilità, con l'assetto istituzionale della Città Metropolitana di Venezia, della procedura di "suddivisione" del Comune di Venezia ex l.r. n. 25/1992, portata avanti dai firmatari della proposta di legge in discorso e recepita dalla Regione Veneto, che l'ha valutata "meritevole" ed ha indetto su di essa il referendum consultivo previsto dagli artt. 5 e 6 della stessa l.r. n. 25/1992. Ciò, in ragione del dato per cui l'eventuale approvazione della proposta di legge di iniziativa popolare comporterebbe in ogni caso – in disparte i dubbi (sui quali v. infra) circa la delimitazione dei due nuovi Comuni autonomi di Venezia e Mestre – una diminuzione del territorio e della popolazione del Comune di Venezia, tale da privarlo, in radice, del carattere di Comune con il maggior peso demografico nell'ambito della Città Metropolitana.

Il dato ora esposto è pacifico e, del resto, esso è senz'altro ammesso da tutte le parti del processo (art. 64, comma 2, c.p.a.), ma la Regione Veneto e, soprattutto, i due gruppi di firmatari della proposta si sforzano vanamente di eliderne la rilevanza giuridica, degradandolo a mero elemento descrittivo o, sulla scorta anche di pareri di autorevole dottrina, a mero elemento di opportunità, in ambedue i casi senza infirmare le argomentazioni degli Enti ricorrenti.

Sotto il primo profilo, si fa il parallelo con altre realtà fenomeniche sia italiane (i Comuni di L'Aquila e di Catanzaro, capoluoghi di Regione pur non essendo i Comuni con il maggior peso demografico delle rispettive Regioni), sia straniere (la città di Canberra, capitale dell'Australia nonostante il suo ridotto peso demografico rispetto a città come Sidney o Melbourne).

Il parallelo, al di là della superficialità dell'analisi ad esso sottesa – che non considera, ad es., che L'Aquila non è capoluogo di Città Metropolitana e che, in base all'art. 1, comma 3, dello Statuto della Regione Abruzzo, "capoluogo della Regione è la città di L'Aquila, sede degli Organi istituzionali", ma "il Consiglio e la Giunta si riuniscono a L'Aquila o a Pescara", quest'ultima essendo, come noto, la città con maggior peso demografico della Regione – è in ogni caso palesemente fuorviante. Esso, infatti, trascura che una cosa è il ruolo di capoluogo

della Regione, tutt'altra cosa è il ruolo di Comune capoluogo della Città Metropolitana, visto che – per ciò che qui interessa ed a tacer d'altro – il Sindaco del secondo è, altresì, Sindaco Metropolitan, laddove invece il Sindaco del capoluogo di Regione non è certo Presidente della Regione.

Quanto, poi, al riferimento a Canberra, è sufficiente rilevare l'inammissibilità di una comparazione, sul piano giuridico-ordinamentale con realtà di Paesi esteri.

Donde la manifesta infondatezza dell'eccezione, alla quale è sottesa una generale sottovalutazione – in cui incorre talora anche la difesa regionale – della peculiarità, nel nostro sistema istituzionale, del nuovo Ente territoriale "Città Metropolitana", dotato di copertura costituzionale ex art. 114 Cost. e che, nel disegno legislativo, si rivela altra cosa rispetto ai tradizionali Enti territoriali conosciuti dal nostro ordinamento (e disciplinati, per quanto riguarda i Comuni e le Province, dal d.lgs. n. 267/2000, cd. T.U.E.L.).

Sotto il secondo aspetto, poi, ridurre il tema del maggiore peso demografico del Comune capoluogo della Città Metropolitana a questione di mera opportunità significa, ad avviso del Collegio, non dare il giusto peso né ai succitati commi 19 e 21 dell'art. 1 della l. n. 56/2014, né agli effetti "deflagranti" (per parafrasare la difesa della Città Metropolitana di Venezia) che la "suddivisione" del Comune di Venezia, nei termini propri della proposta di legge, avrebbe sull'assetto istituzionale della medesima Città Metropolitana, determinandone lo scardinamento e la paralisi.

Invero, la riduzione della problematica in esame a questione di mera opportunità viene giustificata con l'argomento che la cd. legge Delrio non prevede le dimensioni minime che dovrebbero assumere i Comuni derivanti dalla scissione del capoluogo e, quindi, è suscettibile di operare validamente pure nel caso in cui vengano ad avere dimensioni ridotte. A ciò non potrebbe opporsi la compromissione dell'assetto istituzionale della Città Metropolitana di Venezia, sia perché "adducere inconueniens non est solvere argumentum", sia perché la soluzione opposta – quella di applicare l'iter procedimentale previsto dall'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014 – porterebbe ad un inconveniente ancor più grave, articolandosi detto iter in una sequenza "diabolica e vistosamente inapplicabile".

La suesposta argomentazione non convince, a confutazione della medesima dovendo ora indicarsi le ricadute della "suddivisione" auspicata dai firmatari della proposta di legge sull'assetto istituzionale del nuovo Ente.

Come già accennato, la sottrazione al Comune di Venezia della popolazione di Mestre – comunque la si voglia intendere e cioè comprensiva o meno di tutta la popolazione della terraferma (v. infra) – farebbe sì che detto Comune si troverebbe con una popolazione assai ridotta (ben inferiore a 100.000 abitanti) e meno della metà del nuovo Comune di Mestre, come emerge dalla stessa documentazione dei promotori della proposta di legge. Il Sindaco di Venezia resterebbe Sindaco Metropolitan, ma rappresenterebbe ormai solo circa il 10% della popolazione della Città Metropolitana, mentre proprio il Sindaco di Mestre sarebbe ben più rappresentativo (esprimendo una popolazione più che doppia). Il rinnovo del Consiglio Comunale di Mestre, che sarebbe di gran lunga il maggior Comune di tutta la Città Metropolitana di Venezia, non produrrebbe alcuna conseguenza sul Consiglio di quest'ultima, mentre il rinnovo del Consiglio dell'ormai ridotto Comune di Venezia imporrebbe il rinnovo anche del Consiglio Metropolitan, ex art. 1, comma 21, cit..

Verrebbe, così, irrimediabilmente compromesso il duplice equilibrio istituzionale che regge l'Ente "Città Metropolitana" nel disegno del Legislatore statale: quello tra il Comune capoluogo e gli altri Comuni, da un lato, e quello tra tutti i Comuni componenti e la Città Metropolitana, dall'altro. Questo equilibrio è espressione del principio di rappresentanza

democratica, quindi, in definitiva, dello stesso principio democratico che permea il nostro ordinamento sin dall'art. 1 della Costituzione, cosicché la sua alterazione o compromissione, lungi dal rappresentare una questione di mera opportunità, vulnera alla radice la stessa conformità alla Costituzione del nuovo Ente: quest'ultimo diventerebbe una sorta di "scheggia impazzita", di elemento dissonante, nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale, non rispondendo più a basilari regole di rappresentanza democratica.

Come ben sottolinea la ricorrente Città Metropolitana, l'alterazione così verificatasi avrebbe riflessi gravi ("deflagranti") sulle stesse possibilità di funzionamento del nuovo Ente, in tal modo recandosi un vulnus allo stesso principio costituzionale di buon andamento ex art. 97 Cost. (a ribadire la schietta giuridicità della questione).

Innanzitutto, il Sindaco del "mutilato" Comune di Venezia resterebbe, quale Sindaco Metropolitan, organo di rappresentanza istituzionale, politica e legale, nonché unico organo esecutivo della Città Metropolitana (il cui modello, come detto, non contempla la Giunta), pur essendo espressione di una minima parte della popolazione e, quindi, del corpo elettorale del nuovo Ente.

Altrettanto poco rappresentativo sarebbe a questo punto il Consiglio Metropolitan, che si troverebbe a deliberare su questioni strategiche, di sviluppo e di infrastrutturazione, pur essendo espressione di una realtà territoriale minima rispetto alla Città Metropolitana e, pertanto, rischierebbe di assumere decisioni fondamentali in evidente deficit di rappresentanza democratica.

La situazione peggiorerebbe ulteriormente con il rinnovo dei suddetti organi dell'Ente.

Mentre infatti, il Sindaco del Comune capoluogo resterebbe Sindaco Metropolitan (con il già riferito deficit di rappresentanza rispetto alla popolazione del nuovo Ente), il nuovo Consiglio Metropolitan sarebbe, al pari del precedente, competente ad approvare gli atti di pianificazione strategica e di pianificazione territoriale generale delle infrastrutture della Città: dell'esecuzione di tali atti, tuttavia, dovrebbe occuparsi un organo (il Sindaco Metropolitan) che non avrebbe più quasi nessun legame di rappresentanza territoriale con il Consiglio stesso, perché circa il 90% dei Consiglieri Metropolitani sarebbe espressione di un territorio diverso da quello di cui è espressione il Sindaco.

Invero, tra organo esecutivo di vertice (il Sindaco) ed organo di indirizzo e controllo e di normazione secondaria (il Consiglio) non vi sarebbe più quasi nessun collegamento, essendo essi espressione di una diversa rappresentanza territoriale, cosicché il Sindaco Metropolitan rischierebbe di non essere più in grado di esercitare le funzioni attribuitegli dalla legge.

Il vulnus, oltretutto, sarebbe irreversibile, poiché neppure le contestuali dimissioni della maggioranza dei Consiglieri Metropolitani comporterebbero la decadenza del Sindaco Metropolitan (a differenza di quanto accade per i Comuni).

Dal lato opposto – ed altrettanto irragionevolmente – le vicende istituzionali del Comune capoluogo influirebbero in modo decisivo sull'azione di governo della Città Metropolitana, pur avendo ormai il citato Comune un peso demografico ridottissimo. Le dimissioni del Sindaco di tale Comune, infatti, comporterebbero automaticamente la decadenza anche dell'unico organo esecutivo del nuovo Ente e, ancora più paradossalmente, il rinnovo del Consiglio Comunale del Comune capoluogo, nonostante questo rappresenti una minima parte della popolazione della Città Metropolitana, determinerebbe, ai sensi dell'art. 1, comma 21, della l. n. 56/2014, il rinnovo anche del Consiglio Metropolitan: rinnovo che, invece, non potrebbe mai dipendere da quello del Consiglio Comunale del Comune più popoloso della Città Metropolitana (che sarebbe Mestre), con evidenti ricadute, anche qui, sotto il profilo del

deficit di democraticità.

In conclusione, il disallineamento istituzionale (tra Sindaco Metropolitanamente e popolazione del nuovo Ente, nonché tra il ridetto Sindaco ed il Consiglio Metropolitanamente), che deriverebbe dalla suddivisione territoriale effettuata secondo la procedura ex l.r. n. 25/1992, è, invero, questione di schietto valore giuridico, poiché delinea un assetto istituzionale della Città Metropolitanamente di Venezia tutt'altro che conforme agli artt. 1 e 97 Cost..

Quindi, non si tratta, come pretende anche l'illustre dottrina addotta dai firmatari della proposta di legge, di conformarsi al brocardo "adducere inconueniens non est solvere argumentum", ma di optare, tra le varie soluzioni possibili per addivenire a modifiche territoriali del Comune capoluogo di una Città Metropolitanamente, per quella che meglio garantisca il rispetto di tutti i valori costituzionali "tirati in ballo" (e non solo di alcuni di essi) e, anzitutto, del principio democratico.

Se ne desume, per evidenti ragioni logico-giuridiche, che le modificazioni territoriali del Comune di Venezia, quale Comune capoluogo dell'omonima Città Metropolitanamente, non possono essere disposte se con le modalità previste dall'art. 1, comma 22, della cd. legge Delrio: modalità che sono rispettose del dettato costituzionale dell'art. 133, secondo comma, Cost. – come si vedrà subito – dovendo così respingersi le censure di incostituzionalità della predetta legge formulate dalla Regione Veneto e dai firmatari della proposta di legge.

Invero, l'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014, per la parte che qui interessa, così recita:

"Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. 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 (.....). 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. È 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 (.....)".

Orbene, la procedura delineata dall'art. 1, comma 22, cit. affronta il tema del rapporto tra il Comune capoluogo e la Città Metropolitanamente, prescrivendo l'attenuazione della preminenza del ridetto Comune qualora si voglia dar vita ad un organismo in cui sia il Sindaco, sia il Consiglio Metropolitanamente siano individuati mediante elezione diretta da parte dei cittadini. Nel caso di elezione diretta, infatti, la cd. legge Delrio impone l'articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, in modo da ridurre la preminenza demografica del suddetto capoluogo e ciò ben si spiega alla luce della necessità di evitare una "concorrenza di rappresentatività" e di legittimazione tra il Sindaco Metropolitanamente ed il Sindaco del Comune capoluogo (ambedue eletti direttamente), mediante un ridimensionamento del grado di rappresentatività di quest'ultimo. Il tutto, però, avviene sulla base di un procedimento che è "guidato" dallo stesso Comune capoluogo.

In uno con la difesa comunale, la fattispecie può così sintetizzarsi:

- ove non vi sia l'elezione diretta degli organi metropolitani, la funzione di Sindaco Metropolitanamente è attribuita al Sindaco del Comune capoluogo ed a tale Comune, spetta, altresì un ruolo predominante nell'elezione indiretta del Consiglio Metropolitanamente, in forza di una preminenza che trova la sua base nella consistenza demografica del Comune e che, quindi, è

espressione del principio di rappresentanza democratica, e dell'esigenza di assicurare un'omogeneità di rappresentanza territoriale tra Sindaco e Consiglio Metropolitan, in modo da garantire il funzionamento del nuovo Ente;

- ove, invece, si passi all'elezione diretta, la cd. legge Delrio impone di attenuare la preminenza del Comune capoluogo, al fine di evitare una concorrenza di legittimazioni e, quindi, in ultima analisi, pur sempre onde garantire il funzionamento del nuovo Ente, ma l'attenuazione deve avvenire a mezzo del procedimento disegnato dalla citata legge statale, che vede attori da un lato il Comune capoluogo, dall'altro i cittadini metropolitani, intesi come un tutto unitario.

Da quest'ultimo punto di vista, il meccanismo delineato dall'art. 1, comma 22, cit. appare rispettoso del dettato dell'art. 133, secondo comma, Cost., poiché esso prevede: a) la consultazione, a mezzo di apposito referendum, della popolazione interessata, che non può che essere la popolazione dell'intera Città Metropolitana (v. infra); b) l'istituzione dei nuovi Comuni con legge regionale, ai sensi dell'art. 133 Cost..

Prive di qualsiasi fondamento sono, dunque, le censure di incostituzionalità della cd. legge Delrio che vengono sollevate dai firmatari della proposta di legge e dalla stessa difesa regionale: ciò, del resto, è stato già espressamente affermato dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 50 del 26 marzo 2015, in cui la Corte ha, tra l'altro, dichiarato "non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 123, primo comma, e 133, secondo comma, Cost., dalla Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014) e limitatamente al solo art. 133, secondo comma, Cost. dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014)" (cfr. il punto 7) del dispositivo, nonché, per le argomentazioni sottese, il parag. 3.4.4) della parte in diritto della sentenza).

Il punto necessita di un ulteriore approfondimento.

Nel tornare sulla questione, la difesa regionale, ancora in sede di memoria di replica e poi nel corso della discussione in pubblica udienza, ha apportato a supporto delle proprie tesi un ulteriore, sottile argomento, incentrato sul dato normativo per il quale la Costituzione prevede una forma di autonomia omogenea per i vari Enti territoriali minori (Comuni, Province e Città Metropolitane), ai sensi dell'art. 114, secondo comma, Cost.; con la l. n. 56/2014, tuttavia, tale omogeneità sarebbe venuta meno, in quanto alle Città Metropolitane non potrebbe più applicarsi la legge regionale in materia di confini comunali.

L'argomentazione, pur molto suggestiva, non è condivisibile.

Invero, da un lato l'applicazione della legge regionale non è affatto esclusa, ma anzi è vero l'opposto, perché il referendum previsto dall'art. 1, comma 22, cit., deve avvenire sulla base delle regole dettate dalla legge regionale e l'istituzione dei nuovi Comuni discendenti dall'articolazione territoriale del Comune capoluogo deve essere effettuata con legge regionale.

Non è, pertanto, l'applicazione della legge regionale ex art. 133 Cost. ad essere impedita dalla cd. legge Delrio – ove così fosse, quest'ultima sarebbe indubbiamente incostituzionale per contrasto con il precetto dell'art. 133 Cost. – bensì solo l'applicazione di una certa legge regionale, ossia la l.r. n. 25/1992 e ciò perché il risultato cui essa conduce nel caso di specie è – giova ribadirlo – quello della disarticolazione dell'assetto istituzionale della Città Metropolitana di Venezia.

Da altro punto di vista, la difesa regionale incorre – come già si è avuto modo di sottolineare –

in una sorta di svalutazione delle peculiarità, sotto gli aspetti istituzionale, organizzativo e funzionale, della Città Metropolitana, come fissate dal Legislatore statale nell'ambito della sua competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.: peculiarità – massimamente quella dell'essere il Sindaco Metropolitan l'unico organo esecutivo dell'Ente – che ad avviso del Collegio impediscono una vera e propria assimilazione del nuovo Ente agli altri Enti territoriali minori e, in specie, alle Province (di cui pure ha preso il posto), con il corollario che omogeneità delle forme di autonomia non significa identità dei modi in cui detta autonomia si esprime. Il fatto che nell'iter delineato dall'art. 1, comma 22, della l. n. 56 cit. vi siano gli elementi essenziali indicati dall'art. 133, secondo comma, Cost., vale, perciò, a superare anche l'ora visto rilievo della difesa regionale, a nulla valendo che l'iter preveda anche passaggi ulteriori (in particolare: l'iniziativa dello stesso Comune capoluogo), per le suesposte ragioni di equilibrio istituzionale e rappresentanza democratica del nuovo Ente.

In terzo ed ultimo luogo, la difesa regionale non considera che l'applicazione della l.r. n. 25/1992, in quanto destinata a compromettere irrimediabilmente l'assetto istituzionale della Città Metropolitana di Venezia, espone, semmai, la predetta legge regionale a censura di incostituzionalità, per violazione della competenza esclusiva statale in tema di organi della Città Metropolitana, prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.: profilo, questo, su cui si tornerà a breve.

La circostanza, poi, che di fatto l'applicazione del procedimento regolato dall'art. 1, comma 22, della l. n. 56 cit. sia, ad oggi, preclusa dall'art. 10.2 dello Statuto della Città Metropolitana di Venezia (ai sensi 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") non comporta né che tale procedimento sia "vistosamente inapplicabile", né tantomeno che la norma statale in questione sia incostituzionale. Semmai, come già si è avuto modo di dire, detta circostanza potrebbe evidenziare un profilo di illegittimità della previsione statutaria, per contrasto con la legge statale, ma – anche stavolta giova ripetere – si tratta di questione totalmente estranea al presente contenzioso.

A dire il vero, l'inapplicabilità dell'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014 conseguirebbe proprio alla suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni di Venezia e Mestre oggetto della proposta di legge di iniziativa popolare: a seguito della stessa, infatti, il Comune di Venezia – com'è pacifico – si rimpicciolirebbe in modo assai rilevante dai punti di vista demografico e territoriale, ma resterebbe il Comune capoluogo e, quindi, ai sensi del citato art. 1, comma 22, sarebbe soggetto ad un'ulteriore suddivisione in caso di passaggio all'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitan: ma non si vede come una simile ulteriore suddivisione possa a quel punto aver luogo, cosicché – com'è stato acutamente osservato dal difensore del Comune di Venezia – ad un tale stadio ci si troverebbe nel famoso "paradosso di Shylock" raccontato da Shakespeare nel "Mercante di Venezia", dovendosi addivenire ad una scissione ormai di fatto impossibile, salvo ipotizzare, assurdamente, la separazione delle isole che compongono il nucleo storico di Venezia. Donde, per questa via, un'ulteriore conferma dell'illegittimità degli atti impugnati, poiché l'approvazione della proposta di legge per cui è causa renderebbe inapplicabile alla sola Città Metropolitana di Venezia la disciplina di cui all'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014.

In ultima analisi, è fuori luogo sostenere che non è la Costituzione a doversi conformare alla cd. legge Delrio ma è quest'ultima che dev'essere conforme a Costituzione, poiché, per come affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 cit., l'art. 1, comma 22, della suddetta legge è del tutto conforme alla Costituzione e, in specie, all'art. 133, secondo comma, di essa.

Ad abundantiam, ad ulteriore dimostrazione della volontà del Legislatore di serbare la primazia del ruolo della Città Metropolitana e a maggior ragione del Comune capoluogo, si richiama il comma 6, dell'art. 1 della l. n. 56/2014, che così recita: "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. Qualora la regione interessata (.....) esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione".

Invero, tale disposto normativo, che prevede solo l'ipotesi dell'inclusione per adesione del territorio di altri Comuni delle Province limitrofe e lo speciale procedimento che lo regola ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione, sembra confermare l'inapplicabilità alle Città Metropolitane del procedimento ordinario di modifica delle circoscrizioni comunali con legge regionale ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost. (nel caso di specie: la l.r. n. 25/1992). Ciò, fermo restando che non vi è nessun sentore di incostituzionalità, poiché, come più volte detto, il procedimento dettato dall'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014 per le variazioni territoriali del Comune capoluogo, è rispettoso dell'art. 133, secondo comma, Cost..

Se ne evince, in ultima analisi e per tutto quanto si è esposto, la fondatezza della doglianza oggetto fin qui di disamina.

B2) Del pari fondata è, poi, la censura – dedotta dalla ricorrente Città Metropolitana col motivo 2b) del ricorso R.G. n. 572/2017 – di violazione dell'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014 e, per tal via, dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., perché la suddivisione del Comune capoluogo della Città Metropolitana di Venezia derivante dall'approvazione della proposta di legge di iniziativa popolare, attingendo profondamente l'ordinamento della Città Metropolitana, nel senso di alterarne struttura e funzionamento (come visto al punto precedente), inciderebbe sulla potestà legislativa esclusiva statale prevista dal citato art. 117, secondo comma, lett. p), Cost..

Come osserva la Città Metropolitana ricorrente, infatti, a mente del citato art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., l'ordinamento della Città Metropolitana appartiene alla competenza esclusiva statale, che investe non solo la legislazione elettorale – come erroneamente insistono ad eccepire i firmatari della proposta di legge – ma si estende, altresì, agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali delle Città Metropolitane (oltre che dei Comuni e delle Province). Le deliberazioni regionali gravate sono, quindi illegittime, lì dove affermano la prevalenza e l'applicabilità della l.r. n. 25/1992: questa, invece, – ad avviso del Collegio – non può trovare applicazione, ove il suo effetto sia di incidere su una materia riservata alla potestà esclusiva statale. Al contrario, nel procedimento delineato dall'art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014, la legge regionale si inserisce in un quadro che fa salvo l'equilibrio istituzionale della Città Metropolitana e, quindi, è rispettosa del riparto di competenze disegnato dalla Costituzione.

La fondatezza dell'ora visto motivo – su cui, del resto, già ci si era sinteticamente soffermati nel corso della disamina del precedente motivo – emerge, ancora, dalle argomentazioni contenute nel ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni, promosso dalla

Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la procedura referendaria per cui è causa e che è stato integralmente ripreso nell'atto di costituzione (controricorso) depositato dalla stessa Presidenza del Consiglio nell'ambito del ricorso R.G. n. 502/2017. Dette argomentazioni sono condivise del Collegio, che le richiama e le fa proprie, rinviando al suddetto controricorso per la loro lettura, al fine di non appesantire la presente trattazione con il riportarle per esteso, ovvero anche solo in sintesi.

A questo riguardo si impone, peraltro, una precisazione: è del tutto irrilevante che, successivamente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri abbia depositato atto di rinuncia sul ricorso R.G. n. 502/2017, dichiarando di non più insistere nelle conclusioni rassegnate in relazione a tale ricorso, così come non rileva che – secondo quanto dichiarato dalle parti all'udienza pubblica del 18 luglio 2018 – il Governo abbia deciso di non dare più corso al giudizio per conflitto di attribuzioni.

Invero, le argomentazioni addotte dall'Avvocatura dello Stato a supporto del conflitto di attribuzioni sono state – come detto – integralmente riprese nel controricorso depositato dalla stessa difesa erariale nell'ambito del ricorso R.G. n. 502/2017 e sono, dunque, divenute parte integrante del materiale del presente processo: in quanto tali, esse possono senz'altro essere utilizzate dal Collegio a supporto del proprio percorso motivazionale ed argomentativo, nonostante il deposito del cd. atto di rinuncia da parte dell'Avvocatura dello Stato, giacché le stesse valgono a confermare la fondatezza della censura avanzata da altra parte processuale – la ricorrente Città Metropolitana di Venezia – la quale non ha in alcun modo rinunciato a far valere siffatta censura.

Di qui, in definitiva, la fondatezza anche per tal verso del motivo ora visto.

C2) I due profili appena riportati valgono a dar pienamente conto della fondatezza dei ricorsi riuniti, poiché dimostrano l'illegittimità della procedura referendaria indetta con gli atti impugnati, in quanto basata su un procedimento – delineato sulla scorta della l.r. n. 25/1992 – chiaramente inapplicabile al caso di specie. Nondimeno, anche ove si volesse opinare diversamente e ritenere che il procedimento ex art. 1, comma 22, della l. n. 56 cit. non fosse l'unica via per addivenire alla variazione territoriale del Comune di Venezia, quale Comune capoluogo dell'omonima Città Metropolitana, ma che fosse, possibile, altresì, pervenire a detta variazione sulla base dell'iter seguito dai firmatari della proposta di legge per cui è causa, le deliberazioni regionali impuginate resterebbero comunque illegittime, per l'illegittimità delle modalità con cui hanno disposto la consultazione referendaria, sotto almeno i due seguenti profili:

- 1) individuazione della popolazione interessata alla consultazione referendaria (a cui ha riguardo il presente paragrafo);
- 2) equivoca formulazione del quesito referendario (che verrà trattata al punto D2) seguente).

In altre parole, le deliberazioni regionali impuginate – e la nota del Presidente della Regione, destinata ad essere caducata con le stesse – si rivelano illegittime non solo nell'an, per avere esse disposto una consultazione referendaria seguendo una procedura, quella di cui alla l.r. n. 25/1992, non applicabile alla fattispecie, ma – in subordine – anche nel quomodo, per le modalità con cui hanno disposto detta consultazione, di per sé sole illegittime.

Ed infatti, fermando ora l'attenzione sulla questione di cui al n. 1) – individuazione della popolazione interessata al referendum – osserva il Collegio che la stessa forma oggetto di censura nei primi motivi aggiunti di ambedue i ricorrenti (rispettivamente: i motivi aggiunti 4a) e 5a) formulati dal Comune di Venezia ed i motivi aggiunti 4b) e 5b) formulati dalla Città Metropolitana di Venezia), sulla base di argomentazioni ampiamente condivisibili ed a cui,

perciò, si ritiene di aderire.

Invero, la limitazione della consultazione referendaria alla sola popolazione dell'attuale Comune di Venezia non tiene in alcun modo conto degli effetti “deflagranti” dell'approvazione della proposta di legge di iniziativa popolare sull'organizzazione e sul funzionamento della Città Metropolitana, per come diffusamente descritti poc'anzi, al punto A2), e, quindi, non considera in alcun modo l'interesse di tutti i cittadini della Città Metropolitana di Venezia ad esprimersi in proposito.

I cittadini della Città Metropolitana di Venezia hanno, infatti, in quanto tali, senz'altro un interesse giuridicamente rilevante ad essere governati da organi del medesimo Ente in grado di assolvere con efficienza ed efficacia ai propri compiti e funzioni, ma tale interesse rischierebbe seriamente di essere vanificato, qualora si verificasse lo scardinamento dell'assetto istituzionale della Città Metropolitana conseguente alla “suddivisione” di cui si discute. Per l'effetto, è indiscutibile che anch'essi abbiano il diritto di esprimersi sulla proposta di legge che conduce a detta “suddivisione” per condividerla o per rifiutarla, ma tale diritto – come efficacemente afferma la ricorrente Città Metropolitana – è stato illegittimamente conculcato dalla Regione con la deliberazione impugnata a mezzo dei primi motivi aggiunti e poi con quella di indizione del referendum, le quali hanno chiamato alla consultazione la sola popolazione dell'attuale Comune di Venezia.

Non è quindi vero che – come eccepiscono le controparti – i cittadini ad es. di Dolo, di Portogruaro o di altri Comuni compresi nella Città Metropolitana di Venezia non abbiano alcun titolo, né interesse ad esprimersi sulle variazioni territoriali del Comune di Venezia. L'obiezione è errata, perché muove dalla falsa prospettiva della situazione si verifica normalmente per le divisioni o le scissioni proprie dei Comuni non capoluogo di Città Metropolitana: ad una situazione di tal tipo ha riguardo, per es., la stessa sentenza della Corte costituzionale n. 2/2018, più volte citata. Ma la situazione delle Città Metropolitane – e dei Comuni che ne sono il capoluogo – è del tutto diversa e peculiare, per i motivi che si sono più sopra ampiamente illustrati, cosicché è innegabile l'interesse dei cittadini di Dolo, di Portogruaro, ecc. ad essere governati da un Sindaco e da un Consiglio Metropolitan: 1) che non siano affetti da un deficit democratico, ma, al contrario, siano rappresentativi; 2) che non si trovino in una situazione di paralisi dovuta al disallineamento istituzionale; 3) che possano, invece, operare in modo efficiente ed efficace.

Ancora una volta, perciò, gli atti della Regione dimostrano la sottovalutazione, da parte della stessa, delle peculiarità istituzionali e funzionali del nuovo Ente “Città Metropolitana”, la cui natura non pare essere stata ben compresa e che è stato troppo frettolosamente assimilato all'Ente cui è succeduto (la Provincia), senza coglierne le profonde differenze.

La difesa regionale perpetua negli scritti processuali tale sottovalutazione, presente negli atti gravati, poiché insiste nell'affermare che l'art. 133, secondo comma, Cost., richiede, ai fini del procedimento di revisione delle circoscrizioni comunali, che siano sentite le popolazioni interessate alle modifiche territoriali, e non quelle interessate all'elezione diretta degli organi metropolitani, come ha previsto, invece, l'art. 1, comma 22, della cd. legge Delrio. Ma, tenuto conto delle peculiari caratteristiche della Città Metropolitana, è chiaro che per “popolazioni interessate” alle modifiche territoriali del Comune capoluogo debbono intendersi, oltre ai cittadini di questo, anche tutti gli altri cittadini metropolitani, cosicché nessuna violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost., è rinvenibile sotto il profilo ora in esame. Nessun valore ha poi il richiamo al dato fattuale che in passato i referendum consultivi per la scissione del Comune di Venezia abbiano sempre riguardato i soli residenti nel Comune di Venezia, visto che, all'epoca, la Città Metropolitana non esisteva ancora.

Per la stessa ragione, non colgono nel segno neppure le eccezioni sollevate in argomento dai firmatari della proposta di legge, i quali lamentano che, se la consultazione referendaria fosse estesa ai cittadini di tutti i Comuni compresi nella Città Metropolitana, si verificherebbe una discriminazione a danno dei cittadini del Comune capoluogo (Venezia). Infatti, mentre in caso di suddivisione, scissione ecc. di un qualsiasi Comune della Città Metropolitana, sarebbero chiamati al referendum i soli cittadini di quello stesso Comune, solo per il Comune di Venezia dovrebbero essere chiamati alla consultazione anche i cittadini di tutti gli altri Comuni. Si verificherebbe, quindi, una duplice violazione: sul piano costituzionale, verrebbe violato il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.; sul piano della legittimità amministrativa, verrebbe in rilievo la disparità di trattamento, quale figura sintomatica dell'eccesso di potere.

In realtà, nel caso di specie la chiamata al referendum anche della popolazione di tutti gli altri Comuni della Città Metropolitana – peraltro, come si vedrà subito, nel quadro del procedimento di cui all'art. 1, comma 2, della l. n. 56/2014 e non del procedimento (qui inapplicabile) ex l.r. n. 25/1992 – non dà luogo a nessuna discriminazione nei confronti di cittadini dell'attuale Comune di Venezia.

Invero, il Comune di Venezia gode di un ruolo e di prerogative peculiari, nella sua veste di Comune capoluogo dell'omonima Città Metropolitana, e così, in primo luogo, che, nell'attuale assetto (in cui non è contemplata l'elezione diretta), il suo Sindaco è altresì, ex lege, Sindaco Metropolitano. Detto ruolo e dette prerogative distinguono nettamente la posizione del Comune capoluogo da quella di tutti gli altri Comuni della Città Metropolitana, con il corollario che gli istituti applicabili ai secondi non sempre sono applicabili pure al primo, e viceversa.

Dunque, non vi è nessuna violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., poiché tale principio postula non solo che situazioni uguali siano trattate allo stesso modo, ma altresì che situazioni diverse siano trattate in modo differente, con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (T.A.R. Trentino Alto Adige, Trento, Sez. I, 10 luglio 2013, n. 221): limite che, all'evidenza, non è travalicato dalla peculiare disciplina dell'Ente "Città Metropolitana". Analogamente, non è possibile configurare alcuna disparità di trattamento, trattandosi di vizio che è ammissibile solo nelle ipotesi di situazioni oggettivamente e soggettivamente identiche (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. V, 21 febbraio 2018, n. 1099; id. Sez. IV, 22 giugno 2016, n. 2751; T.A.R. Veneto, Sez. I, 7 giugno 2018, n. 615; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 14 dicembre 2017, n. 5907).

Da ultimo, mette conto sottolineare che – come già accennato in sede di disamina delle eccezioni di rito – la critica mossa alle censure del Comune di Venezia (soprattutto) e della Città Metropolitana, per essersi tali Enti limitati a contestare l'individuazione della popolazione interessata al referendum compiuta dalla Regione, senza indicare soluzioni alternative ed anzi rimarcando i punti critici di ogni alternativa, non coglie in profondità il significato di dette censure. Queste, infatti, mirano – per altra via rispetto a quella vista poc'anzi – a confermare che la divisione territoriale del Comune capoluogo può avvenire esclusivamente con la procedura ex art. 1, comma 22, della l. n. 56/2014, dov'è prevista, appunto, la consultazione dei cittadini di tutti i Comuni della Città Metropolitana.

Come nota giustamente il ricorrente Comune di Venezia, nel procedimento ex l.r. n. 25/1992, sia la soluzione di chiamare al referendum la sola popolazione di Venezia, sia quella di chiamarvi i cittadini di tutti i Comuni della Città Metropolitana, sono insoddisfacenti:

- nel primo caso, perché, come ampiamente detto più sopra, viene sacrificato l'interesse dei cittadini metropolitani a decidere il grado di rappresentatività del Sindaco Metropolitano (se espressione o no del Comune dal maggior peso demografico) e le sue interrelazioni con il

Consiglio Metropolitan, nonché (indirettamente) la rappresentatività e l'assetto istituzionale di quest'ultimo;

- nel secondo caso, perché, nonostante ci si trovi al di fuori della connessione – stabilita per i motivi sopra riferiti dalla cd. legge Delrio – tra elezione diretta degli organi metropolitani ed articolazione territoriale del Comune capoluogo (e cioè la connessione che, nell'art. 1, comma 22, della citata legge, giustifica l'estensione della consultazione referendaria a tutti i cittadini della Città Metropolitana), si sacrificerebbe l'interesse dei cittadini di Venezia a determinare l'esito referendario in una decisione che li riguarda direttamente.

Equilibrata e corretta è, invece, la soluzione prescelta dalla procedura ex l. n. 56/2014, la quale, anche per questo verso, conferma di essere l'unica applicabile alla fattispecie.

Da un lato, infatti, la legge prevede, ai fini delle variazioni territoriali del Comune capoluogo, che la relativa iniziativa parta dai suoi organi (ed in particolare: il Consiglio Comunale), in quanto portatori istituzionali dell'interesse dei cittadini. D'altro, però, stabilisce che, una volta che il ridetto Comune abbia formalizzato la sua proposta, su di essa siano chiamati a pronunciarsi "tutti i cittadini della città metropolitana" e ciò, evidentemente, proprio in ragione degli effetti che tali variazioni avrebbero su tutti loro. In questo modo – osserva condivisibilmente la difesa comunale – per un verso il Comune capoluogo decide delle proprie sorti, poiché è titolare del potere esclusivo di proposta di divisione, ma per altro verso, ove tale proposta "passi" la relativa decisione deve essere confermata anche dai cittadini metropolitani, per le ricadute, sopra diffusamente descritte, che detta divisione ha sulla Città Metropolitana e, quindi, sugli interessi dei cittadini della stessa.

In aggiunta, come lamentano gli Enti ricorrenti – in specie con i motivi 5a) e 5b) –, si deve fortemente dubitare che la limitazione della popolazione interessata al referendum ai soli residenti nel Comune di Venezia sia conforme alla disciplina derivante dalla l.r. n. 25/1992, qualora considerata – in mera ipotesi astratta – applicabile.

Ed invero, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di sottolineare, in relazione al mutamento circoscrizionale di un Comune, che non possono essere escluse dalla consultazione referendaria, oltre alle popolazioni direttamente interessate a siffatto mutamento, anche quelle che, essendo comunque residenti nel Comune interessato dalla proposta di mutamento, sebbene non direttamente coinvolte, vantano un interesse ad esprimersi su di essa (cfr. Corte cost., 15 settembre 1995, n. 433). Invece, le popolazioni non direttamente coinvolte possono essere escluse dal referendum solo quando ad esse non possa riconoscersi un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione relativi a parti del territorio rispetto al quale le stesse non abbiano alcun diretto collegamento (Corte cost., 27 luglio 1989, n. 453). Traslando tale insegnamento alla peculiare fattispecie del Comune capoluogo della Città Metropolitana, è evidente, per quanto detto sopra, che anche i cittadini dei Comuni diversi dal capoluogo vantano un interesse ad esprimersi sul referendum circa la divisione territoriale dello stesso capoluogo: pertanto, qualora si volesse – ma il Collegio, per quanto visto, ritiene una simile tesi non accettabile – optare per l'applicabilità alla fattispecie della l.r. n. 25/1992, l'art. 6, comma 1, di detta legge dovrebbe interpretarsi, relativamente alla suddivisione del Comune di Venezia, quale Comune capoluogo dell'omonima Città Metropolitana, nel senso che interessata al referendum su tale suddivisione sarebbe la popolazione dell'intera Città Metropolitana.

Se ne deduce, in definitiva, la fondatezza anche da questo punto di vista del motivo di cui si è appena conclusa l'analisi.

D2) Da ultimo, i ricorsi sono fondati nella parte in cui censurano gli atti impugnati – e, più in specie, la deliberazione di indizione del referendum – per avere approvato il quesito

referendario nonostante questo non sia conforme ai principi – di matrice costituzionale – di chiarezza, semplicità, coerenza, completezza e univocità del quesito referendario e, per conseguenza, non permetta un pieno, libero e consapevole esercizio del voto popolare.

Detta censura è contenuta in ambedue i secondi motivi aggiunti proposti con i ricorsi riuniti e, più in particolare, con il motivo 7a) (lett. B) del ricorso del Comune di Venezia e con il motivo 7b) di quello della Città Metropolitana di Venezia.

Invero, per consolidato insegnamento giurisprudenziale, i quesiti referendari devono avere i caratteri – oltre che dell’omogeneità – della chiarezza, semplicità, coerenza, completezza e univocità (cfr., ex multis, Cort. Cost. 27 gennaio 2017, n. 28; id., 26 gennaio 2011, n. 24).

Nel caso di specie, il quesito referendario approvato dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 306/2018 – gravata da entrambi gli Enti ricorrenti con i secondi motivi aggiunti – così recita: “È 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?”

Orbene, detto quesito è privo dei caratteri di chiarezza, semplicità, completezza ed univocità, poiché esso non consente di comprendere che cosa siano i due nuovi Comuni che nascerebbero nell’ipotesi di approvazione del progetto (rectius, proposta) di legge. In particolare, non consente assolutamente di comprendere se i due Comuni che nascerebbero dalla scissione siano l’uno (Venezia) costituito dal solo nucleo storico della città, a livello esclusivamente insulare, e l’altro (Mestre) dalla porzione del territorio del preesistente Comune di Venezia ubicata sulla terraferma. È, infatti, di palmare evidenza che, per ben conosciute ragioni di natura storico-geografica, che del resto emergono dagli stessi scritti difensivi dei firmatari della proposta di legge per cui è causa, dire “Mestre” è cosa del tutto diversa dal dire “terraferma”.

In altre parole, il toponimo “Mestre” è insufficiente ed ingannevole, poiché esso non designa l’intera congerie di insediamenti urbani che nel 1926 furono aggregati al Comune di Venezia e che – secondo quanto rammenta la Città Metropolitana – comprendeva anche altri Comuni di terraferma, quali in specie Favaro Veneto, Chirignago e Zelarino. Esso è distinto, storicamente e geograficamente, anche dalle località di Marghera (acquisita al Comune di Venezia nel 1917) e di Malcontenta, già frazione di Mira e poi a sua volta aggregata a Venezia nel 1926.

Il toponimo “Mestre”, sia se riferito storicamente al Comune che fu aggregato al Comune di Venezia nel 1926, sia se riferito all’attuale frazione urbana di Mestre (che resta entità distinta dalle località, Zelarino, Marghera, ecc., ora elencate), non ha, dunque, nulla a che vedere con la nascita – derivante dalla proposta di legge di iniziativa popolare, se approvata – di un nuovo Comune, che del vecchio manterrebbe solo il nome, ma che avrebbe dimensione ben più estesa, inglobando l’intera terraferma ad oggi facente parte del Comune di Venezia.

In conclusione, il Comune di “Mestre”, configurato con una consistenza territoriale comprensiva dell’intera terraferma dell’attuale Comune di Venezia, non solo non è mai storicamente esistito, ma è altresì qualcosa di diverso dal toponimo “Mestre” per come anche oggi conosciuto dal punto di vista della geografia, cosicché ne viene definitivamente confermata l’ingannevolezza ed insufficienza del quesito referendario.

Non convincono le contrarie argomentazioni dei due gruppi di firmatari della proposta di legge, né quelle della Regione Veneto.

In particolare, quest’ultima fa leva sul rinvio, nel quesito referendario, al progetto di legge n. 8, i cui allegati ed elaborati conterrebbero una descrizione analitica del confine proposto,

facente riferimento ad elementi fisici della Laguna di Venezia. Ma è evidente l'inadeguatezza di un simile argomento, non potendosi costringere la massa dei votanti a consultare i suddetti allegati – sempre ammesso che questi contengano davvero adeguati chiarimenti – laddove invece sarebbe stato necessario, oltre che opportuno, inserire semplici, ma precisi riferimenti geografici nello stesso quesito referendario: ad es. inserire, in detto quesito, la specificazione che con il termine “Comune di Mestre” si intendeva tutto lo spazio di terraferma.

Quanto all'argomentazione, per cui sarebbero per tutti chiarissime le entità territoriali di “Mestre” e di “Venezia”, è fin troppo facile obiettare il carattere tautologico della stessa, trattandosi, in realtà, di un'evidenza che non si autodimostra per niente. Né ha maggior pregio la tesi secondo la quale è *ictu oculi* comprensibile la divisione tra terraferma e laguna, poiché – si ripete – il quesito non dice per nulla che oggetto della proposta è la divisione del preesistente Comune in due nuovi, dei quali l'uno solo insulare e l'altro comprensivo di tutta la terraferma.

Un ultimo cenno, infine, va riservato alle argomentazioni dei due gruppi di firmatari della proposta, a mezzo delle quali costoro si propongono di dimostrare la bontà della stessa. Si tratta, per vero, di argomentazioni, da un lato, di natura storica (incentrate sul carattere coercitivo dell'aggregazione del 1926), dall'altro di natura socio-economica (finalizzate ad illustrare i benefici che deriverebbero per la popolazione di ambedue i nuovi Comuni dall'auspicata scissione).

È, però, palese che nel primo caso si tratta di argomentazioni, peraltro semplificatorie sia del contesto storico originario, sia dei successivi sviluppi, del tutto estranee a un *thema decidendum* rigorosamente giuridico, cosicché di esse non si può comunque tenere conto. Ed anche nell'altro caso, al di là della pregevolezza o meno delle argomentazioni (talora dotate di una certa suggestione), rimane fermo che le stesse attengono al puro merito amministrativo e, per tal motivo, sono *ex se* estranee al sindacato di legittimità caratteristico del processo amministrativo, il quale si estende ai profili di opportunità (merito) nei soli casi tassativi previsti dalla legge (art. 134 c.p.a.), tra cui, all'evidenza, non rientra il presente contenzioso.

In definitiva, pertanto, i ricorsi riuniti sono ambedue fondati, attesa la fondatezza dei motivi ivi dedotti e più sopra analizzati e con assorbimento di tutti i restanti motivi. Per l'effetto, gli atti e provvedimenti con essi impugnati debbono essere annullati, mentre va respinta la domanda di condanna ex art. 26, comma 2, c.p.a. proposta nei confronti degli Enti ricorrenti dalle controparti private, visto il carattere tutt'altro che temerario dell'iniziativa giurisdizionale degli Enti stessi.

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese tra le parti, in ragione della novità e della rilevante complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto – Sezione Prima (I[^]), così definitivamente pronunciando sui ricorsi originari e su quelli per motivi aggiunti elencati in epigrafe, come nella stessa epigrafe proposti, dispostane previamente la riunione ai sensi dell'art. 70 c.p.a., li accoglie entrambi e, per l'effetto, annulla gli atti e provvedimenti con essi impugnati.

Respinge la domanda di condanna dei ricorrenti ex art. 26, comma 2, c.p.a..

Compensa integralmente le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del giorno 18 luglio 2018, con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Silvia De Felice, Referendario

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Pietro De Berardinis Maurizio Nicolosi

IL SEGRETARIO