

**Legittimità del *referendum* consultivo e principio di garanzia dell'autodeterminazione popolare:  
il caso della suddivisione del Comune di Venezia in due Comuni autonomi  
(Consiglio di Stato, sez. V, sent. 4 aprile 2019 – 18 settembre 2019, n. 6236)**

È legittimo il *referendum* consultivo sulla proposta di legge regionale di iniziativa popolare sulla suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre. Le valutazioni di opportunità, d'altronde, rimangono estranee al giudizio di legittimità che solo compete al giudice amministrativo e che appartengono piuttosto alla responsabilità delle competenti istanze politiche e normative. In ragione dell'oggetto e dei limiti costituzionali della giurisdizione amministrativa (art. 113 Cost.), infatti, il giudice esercita solo il sindacato di legittimità degli atti amministrativi e non può che lasciare le scelte politiche ai soggetti politicamente responsabili, incluse le popolazioni interessate quando possono esprimersi mediante istituti di democrazia diretta. È a quelli, in coerenza con il fondamentale principio democratico, che compete la scelta sostanziale, al giudice spetta solo di valutare se il procedimento seguito presenta i vizi di legittimità che gli sono denunciati. A tal proposito, è di particolare competenza legislativa regionale ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost. di, «sentite le popolazioni interessate», «istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»: dove l'obbligo di sentire le popolazioni interessate, presupposto della legge regionale, esprime un generale principio di garanzia dell'autodeterminazione popolare nei confronti della stessa regione, per quanto si tratti di parere obbligatorio ma non vincolante.

\*\*\*

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8608 del 2018, proposto da Chiaromanni Stefano e Sitran Marco, rappresentati e difesi dall'avvocato Duccio Maria Traina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Maresciallo Pilsudski, 118;

contro

Comune di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giandomenico Falcon, Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro, Maurizio Ballarin e Nicolò Paoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Nicolò Paoletti in Roma, via Barnaba Tortolini, 34;

Citta Metropolitana di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberta Brusegan e Fabio Francario, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Fabio Francario in Roma, piazza Paganica, 13;

nei confronti

Regione del Veneto, Presidenza del Consiglio dei Ministri, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Prima), n. 864/2018, resa tra le parti, concernente gli atti della proposta di legge regionale di iniziativa popolare relativa alla suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Venezia e della Citta Metropolitana di Venezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 aprile 2019 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati Traina Duccio, Falcon Giandomenico, Francario Fabio, Natalia Paoletti su delega di Nicolo Paoletti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### **FATTO**

1.- I signori Chiaromanni Stefano e Sitran Marco, residenti in Comune di Venezia, hanno interposto appello nei confronti della sentenza 14 agosto 2018, n. 864 del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sez. I, che, previa riunione, ha accolto i ricorsi ed i motivi aggiunti del Comune di Venezia e dalla Città Metropolitana di Venezia avverso la deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 10 del 14 febbraio 2017, recante giudizio di meritevolezza della proposta di legge regionale di iniziativa popolare relativa alla "suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre" (progetto di legge n. 8), della deliberazione consiliare n. 84 dell'11 luglio 2017 (con la quale, in riferimento al detto progetto di legge regionale, si è individuata la popolazione interessata alla relativa consultazione referendaria nella popolazione dell'attuale Comune di Venezia), nonché avverso la deliberazione di Giunta regionale del Veneto n. 306 del 13 marzo 2018, di indizione per il 30 settembre 2018 del *referendum* consultivo sul progetto di legge regionale in questione.

Gli appellanti avevano depositato, in data 25 marzo 2014, presso il Consiglio regionale del Veneto, una proposta di legge regionale di iniziativa popolare (cui è stato attribuito il numero 448/2014) per la suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Mestre e di Venezia ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost., corredata da 8.965 sottoscrizioni autentiche ai sensi di legge. Il Consiglio regionale, votata l'ammissibilità della proposta di legge, ha chiesto il parere di meritevolezza al Consiglio comunale ed al Consiglio provinciale. A dicembre 2014, la prima Commissione consiliare regionale ha licenziato l'istruttoria di meritevolezza dando voto favorevole. Nella nuova legislatura regionale, conseguente alle elezioni regionali del 31 maggio 2015, la proposta di legge regionale n. 448/2014 ha assunto il numero 8/2015, pur restando simile nel contenuto.

La prima Commissione del Consiglio regionale, ripetendo l'istruttoria, ha chiesto nuovamente il parere non vincolante di meritevolezza al Consiglio comunale di Venezia ed alla Conferenza metropolitana di Venezia.

All'esito di quei pareri, la prima Commissione consiliare regionale ha votato nuovamente, il 5 ottobre 2016, in senso favorevole alla meritevolezza della proposta di legge, all'unanimità seppur nell'astensione dei componenti del gruppo consiliare del Partito Democratico.

Il Consiglio regionale, con la qui impugnata delibera n. 10 del 14 febbraio 2017 ha così reso il «preliminare giudizio di meritevolezza [...] ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo» della proposta di legge n. 8/2015, ai sensi dell'art. 5 (*Il giudizio di meritevolezza*), comma 2, della l.r. Veneto 24 dicembre 1992, n. 25 (*Norme in materia di variazioni provinciali e comunali*).

Con successiva delibera consiliare regionale n. 84 in data 11 luglio 2017 è stata individuata la popolazione interessata alla consultazione referendaria.

In data 13 marzo 2018 la Giunta regionale del Veneto ha così, con deliberazione n. 306, indetto il referendum consultivo sulla proposta di legge n. 8/2015 a norma del citato art. 5, comma 1 (a tenore del quale «quando il progetto di legge presentato al Consiglio regionale è conforme al programma regionale, la Giunta regionale delibera il referendum consultivo delle popolazioni interessate e il relativo quesito, previa individuazione delle popolazioni stesse ai sensi dell'articolo 6»).

2. - I predetti atti sono stati impugnati, in primo grado, con separati ricorsi e successivi motivi aggiunti, dal Comune di Venezia e dalla Città metropolitana di Venezia. Queste amministrazioni hanno, in sintesi, lamentato l'incompatibilità della scissione di Mestre dal Comune di Venezia in ragione della qualificazione di quest'ultimo come comune capoluogo della Città metropolitana, la violazione dell'art. 14-bis (*Riordino delle circoscrizioni territoriali dell'area metropolitana*) della l.r. Veneto n. 25 del 1992, che richiede una procedura speciale per la revisione, da parte della Regione, delle circoscrizioni dell'area metropolitana (per cui la Giunta regionale invia ai comuni dell'area una proposta indicante l'istituzione di nuovi comuni per scorporo o per fusione e la revisione per aggregazione delle circoscrizioni comunali; i comuni esprimono il parere entro sessanta giorni; all'esito, il Consiglio regionale approva una legge di variazioni circoscrizionali dell'area); il vizio motivazionale del «giudizio di meritevolezza»; la violazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*) non solo quanto a procedura di scorporo applicabile, ma anche per difetto di adeguata considerazione degli effetti che la suddivisione comporterebbe al funzionamento della Città metropolitana.

Con atto di motivi aggiunti le dette amministrazioni hanno dedotto vizi di illegittimità derivata, nonché l'erronea individuazione della popolazione interessata al referendum consultivo, limitata ai soli cittadini del Comune di Venezia; contro la delibera di indizione del referendum hanno allegato la violazione dell'art. 25 (*Revisione delle circoscrizioni comunali*) del d.lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) (a tenore del quale, «istituita la città metropolitana, la regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può procedere alla revisione delle circoscrizioni territoriali dei comuni compresi nell'area metropolitana») per l'assenza della «previa intesa con gli enti locali» compresi nell'area metropolitana, nonché l'erroneità per difetto di chiarezza, completezza e coerenza del quesito referendario.

3. - La sentenza qui appellata, riuniti i ricorsi, li ha accolti. Per conseguenza, il referendum consultivo non ha avuto luogo.

In particolare la sentenza, disattese le eccezioni di inammissibilità ed irricevibilità sollevate dai signori Chiaromanni, Vivante, Sitran e Paroletti, nonché dalla Regione Veneto, ha accolto i ricorsi riuniti anzitutto per ragioni procedurali, nell'assunto che la suddivisione del territorio del Comune di Venezia in due comuni imponeva l'applicazione dell'art. 1, comma 22, della detta legge n. 56 del 2014 (non illegittimo rispetto all'art. 133 Cost., come ritenuto da Corte cost., 26 marzo 2015, n. 50), in quanto le modalità seguite dalla proposta di legge regionale, in conformità della l.r. Veneto n. 25 del

1992, determinerebbero lo scardinamento istituzionale della Città metropolitana di Venezia e la sua impossibilità di funzionamento. L'approvazione della proposta di legge regionale di iniziativa popolare comporterebbe una diminuzione del territorio e della popolazione del Comune di Venezia, tale da privarlo del carattere di comune con il maggiore peso demografico nell'ambito della Città metropolitana.

La sentenza ha altresì ritenuto che l'applicazione della l.r. n. 25 del 1992 ha inciso su una materia di potestà legislativa esclusiva statale.

La sentenza ha rilevato, ancora, l'illegittimità delle modalità della consultazione referendaria, riguardo sia all'individuazione della popolazione interessata alla consultazione, sia all'equivoca formulazione del quesito referendario: *«in altre parole, le deliberazioni regionali impugnate [...] 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».*

4.- Il ricorso in appello lamenta l'erroneità della sentenza nella considerazione che in materia di circoscrizioni comunali la Regione esercita una potestà legislativa primaria in forza dell'art. 133, secondo comma, Cost. e dell'art. 117 Cost., e precisa che l'assetto istituzionale della Città metropolitana non è incompatibile con l'eventuale separazione di una parte del territorio dal Comune capoluogo mediante la procedura ordinaria di cui all'art. 133 Cost. e alla l.r. Veneto n. 25 del 1992; nemmeno si pone un problema di rappresentatività del *sindaco metropolitano* sotto il profilo della preminenza demografica, perché si deve piuttosto guardare al ruolo ed all'importanza del Comune capoluogo, che resta indubitabile per la città di Venezia. Per l'appello, la legge n. 56 del 2014 non pone una disciplina che assorbe e sostituisce quella prevista dalle leggi regionali attuative dell'art. 133 Cost., perché solo regola le modalità di elezione degli organi della Città metropolitana, e pertanto ha oggetto e finalità totalmente diversi. Inoltre, solo la popolazione interessata alle modifiche territoriali va consultata, secondo l'art. 6 (*Procedure per l'individuazione delle popolazioni interessate al referendum*) della l.r. Veneto n. 25 del 1992, e il quesito referendario rispetta i principi costituzionali di completezza, chiarezza e coerenza.

5. - Si sono costituiti in resistenza il Comune di Venezia e la Città Metropolitana di Venezia chiedendo la reiezione dell'appello; il Comune di Venezia ha altresì riproposto, in subordine, i motivi di ricorso assorbiti in primo grado.

6.- All'udienza pubblica del 4 aprile 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

1.- Il primo motivo di appello lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha accolto la censura dei ricorrenti, Comune di Venezia e Città Metropolitana di Venezia, di *incompatibilità* della procedura che conduce alla "suddivisione" comunale con il ruolo del Comune di Venezia quale comune capoluogo della Città metropolitana di Venezia e del Sindaco di Venezia quale sindaco metropolitano (art. 1, commi 16, 19, 21 e 22, e da 25 a 34, l. 7 aprile 2014, n. 56 - *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*).

Per la sentenza, posto che con la scissione di Mestre il Comune di Venezia non avrebbe più il maggior peso demografico nell'ambito della città metropolitana e a tutto vantaggio della stessa Mestre, la procedura avviata dai promotori della legge di iniziativa popolare in base alla l.r. Veneto 24 dicembre 1992, n. 25 (*Norme in materia di variazioni provinciali e comunali*), "determinerebbe lo scardinamento istituzionale della Città Metropolitana di Venezia e l'obiettivo impossibilità di funzionamento della stessa: di qui l'inapplicabilità della suddetta procedura"; infatti "il Sindaco Metropolitano viene individuato ex lege nel Sindaco del Comune capoluogo (art. 1, comma 19 [l. n. 56 del 2014]), e ciò [...] 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"; e la "preminenza demografica del Comune capoluogo è presupposta, oltre che dal comma 19 (per il Sindaco Metropolitan), anche dal comma 21 (per il Consiglio Metropolitan) dell'art. 1 [l. n. 56 del 2014]"; invero "il Comune capoluogo esprime, rispetto agli altri Comuni della Città Metropolitana, il corpo elettorale più numeroso, chiamato ad eleggere il Consiglio Metropolitan in applicazione dei commi da 25 a 34 dell'art. 1 e, in specie, secondo le classi demografiche di cui al comma 33 [...]". Se la legge "avesse ammesso che il Comune capoluogo può non essere il Comune con maggior peso demografico e corpo elettorale più numeroso [...], avrebbe dovuto ancorare il rinnovo del Consiglio Metropolitan non già al rinnovo del Consiglio del Comune capoluogo, bensì a quello del Consiglio del Comune "maggiore": ma l'art. 1, comma 21, "non parla di Comune "maggiore", bensì di Comune "capoluogo" perché "dà per presupposto che il Comune capoluogo non possa non essere anche quello con il maggiore peso demografico e corpo elettorale"; sicché, per la sentenza, avrebbe invece dovuto trovare applicazione la sola disciplina dell'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014 (che testualmente riguarda la previa – ai fini del referendum consultivo in vista dell'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitan - articolazione il territorio del comune capoluogo in più comuni).

Per l'appello, in tema di circoscrizioni comunali la Regione ha potestà legislativa primaria a doppio titolo, in base all'art. 133, secondo comma, Cost. («La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni») e in base all'art. 117, quarto comma, Cost. («Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»), perciò la materia "circoscrizioni comunali" rientra nella competenza legislativa residuale, che resta estranea ai principi fondamentali dello Stato.

L'appello assume la possibilità di suddividere il Comune di Venezia in base all'ordinaria procedura dell'art. 133 Cost. e della l.r. n. 25 del 1992, perché non vi è preclusione in tale senso nella legge n. 56 del 2014. Al contempo, la posizione del sindaco metropolitan non si basa sulla preminenza demografica del Comune capoluogo, ma sul particolare ruolo e sulla particolare importanza di quest'ultimo, come ritenuto da Corte cost., 26 marzo 2015, n. 50, circa l'istituzione delle città metropolitane e ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle province.

Ne consegue, per l'appello, che la struttura istituzionale della Città metropolitana non è motivo di incompatibilità con la scindibilità territoriale del capoluogo. E la procedura della legge n. 56 del 2014 non interferisce con quella della l.r. n. 25 del 1992, perché lascia integre le prerogative del legislatore regionale ribadite anche dall'art. 15 (Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni) d.lgs. n. 267 del 2000; e concerne una fattispecie diversa, cioè il sistema elettorale o meglio le modalità mediante le quali lo statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco metropolitan e del consiglio metropolitan.

Il motivo, ritiene il Collegio, è fondato.

Rammentato il dato storico che Mestre costituiva distinto comune che insieme ad altri fu aggregato a quello di Venezia nel 1926 (r.d.-l. 15 luglio 1926, n. 1317), anzitutto va rilevato che la detta legge n. 56 del 2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) pone i principi fondamentali per la materia di legislazione concorrente degli artt. 114 e 117, secondo comma, lett. p) («legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»), Cost. ed esordisce affermando (art. 1, comma 1): «La presente legge detta

*disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».*

In questo quadro, la detta legge definisce la figura del *sindaco metropolitano*, che individua di diritto nel sindaco del comune capoluogo della città metropolitana.

Per l'appellata sentenza, è questo il comune che si assume più rappresentativo per il fatto che è espressione di un corpo elettorale quantitativamente più ampio (in ragione del maggior peso demografico della popolazione) rispetto agli altri: in pratica, è capoluogo della città metropolitana il comune più popoloso.

Da tale assunto, che muove da un'interpretazione funzionale delle norme (art. 1, commi 19 e 21 della legge n. 56 del 2014) in termini di rappresentatività di popolazione, per la sentenza appellata deriva che *“l'eventuale approvazione della proposta di legge di iniziativa popolare comporterebbe in ogni caso [...] una diminuzione del territorio e della popolazione del Comune di Venezia, tale da privarlo, in radice, del carattere di Comune con il maggiore peso demografico nell'ambito della Città metropolitana”*, e vulnera in radice la conformità a Costituzione del nuovo ente (rispetto al parametro costituito dagli artt. 1 e 97), oltre che determinare potenziali squilibri funzionali.

Il corollario, per la sentenza, è che *“le modificazioni territoriali del Comune di Venezia, quale Comune capoluogo dell'omonima Città metropolitana, non possono essere disposte se non con le modalità previste dall'art. 1, comma 22, della c.d. legge Delrio”* (vale a dire, secondo il procedimento testualmente necessario per poter procedere a *«l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano»*).

L'assunto dell'appellata sentenza appare viziato anzitutto in punto di logica. Esso trae l'inammissibilità della scissione di Venezia da Mestre (ed evidentemente dell'inerente intero procedimento, inclusa non solo la fase referendaria qui in questione, ma anche quella legislativa regionale che ne conseguirebbe) da una pretesa conseguenza indiretta: che il *capoluogo metropolitano* diverrebbe senz'altro il costituendo comune di Mestre a causa della sua pacifica maggior popolazione rispetto alla residua Venezia.

Va qui anzitutto considerato che, per coerenza, da un tale effetto dovrebbe derivare la conseguenza generale della perpetua inscindibilità delle due dette entità territoriali, posto che oggi Venezia, nella sua attuale consistenza demografica, è il capoluogo della città metropolitana di Venezia, e ciò indipendentemente da qualsivoglia volontà delle popolazioni interessate e del legislatore regionale (che è ciò cui solo fa riferimento la Costituzione, con l'art. 133, secondo comma) (lo Statuto della città metropolitana dice all'art. 2, comma 3: *«La Città metropolitana ha la propria sede legale nel territorio del Comune di Venezia»*): vale a dire, l'impraticabilità di quel *referendum* consultivo e delle conseguente legge regionale perché ne discenderebbe senz'altro il mutamento del capoluogo metropolitano.

Detto altrimenti, e replicata la cosa in dimensione nazionale per ogni città metropolitana, vi sarebbe implicita nell'ordinamento giuridico una norma per cui il procedimento in questione – vuoi nella fase partecipativa che nella fase legislativa regionale – sarebbe precluso ogniqualvolta ne potrebbe derivare la nascita di un nuovo comune con maggior popolazione di quella residua del capoluogo originario dell'area metropolitana: e per il fatto che questo nuovo comune diverrebbe necessariamente esso, al posto di quello, il capoluogo dell'area metropolitana. Quest'effetto, reputato naturale e necessario, genererebbe un irrimediabile impedimento alla praticabilità dell'intero procedimento dell'art. 133 Cost: e ciò non solo al di fuori delle previsioni legislative, nazionali e regionali, ma anche al di fuori del tenore della norma costituzionale, che al pari di quelle (la legge n. 56 del 2014 e, per il Veneto, la l.r. Veneto n. 25 del 1992) non contempla una siffatta eccezione.

Questo ragionamento è erroneo perché – anche a prescindere dalla serietà del dato dell'inesistenza costituzionale e legislativa dell'eccezione – muove da premesse sbagliate nel considerare l'effetto del mutamento del capoluogo come un effetto implicito necessario della conclusione del procedimento in senso favorevole alla scissione.

In realtà, nessuna norma dell'ordinamento prevede che i capoluoghi delle aree metropolitane debbano senz'altro mutare in un caso del genere; né comunque che mutino automaticamente e senza una concreta valutazione di opportunità dell'istanza istituzionale competente; né comunque che debbano mutare senz'altro nel senso favorevole al comune (nuovo) con maggior popolazione.

La spiegazione addotta dall'appellata sentenza è quella - sopra riportata - che si ancora all'art. 1, comma 21, l. n. 56 del 2014, che dice: «*In caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo*».

Inferirne, come fa il primo giudice, che il «*comune capoluogo*» debba necessariamente coincidere con il comune più popoloso perché altrimenti non si giustificherebbero le nuove elezioni del consiglio metropolitano giacché la norma «*dà per presupposto che il Comune capoluogo non possa non essere anche quello con il maggiore peso demografico e corpo elettorale*», appare una petizione di principio che non considera che il parametro sostanziale che è titolo per un tale rinnovo può essere, a seconda della valutazione di opportunità politica, non solo quello del «*peso demografico*» ma anche quello dell'incidenza di indirizzo politico-amministrativo del *Comune capoluogo* in quanto tale, e indipendentemente dalle ragioni per cui è tale.

Non solo: va considerato che, più in generale, nessuna norma dell'ordinamento prevede che un capoluogo territoriale debba e possa essere soltanto il comune di maggior popolazione. Che ciò avvenga nella gran parte delle realtà è solo un dato di fatto. L'identificazione del capoluogo di una ente territoriale è invero rimessa alla valutazione propria del legislatore o dello statuto dell'ente: e non mancano esempi dove si è optato diversamente (ad es. la Regione Abruzzo, il cui capoluogo è L'Aquila ma la città più popolosa è Pescara; la Regione Calabria, il cui capoluogo è Catanzaro ma la città più popolosa è Reggio Calabria; la provincia di Imperia, dove la città più popolosa è Sanremo; il libero consorzio comunale - già provincia - di Trapani, dove la città più popolosa è Marsala; la provincia di Varese, dove la città più popolosa è Busto Arsizio; il libero consorzio comunale - già provincia - di Caltanissetta, dove la città più popolosa è Gela; la provincia di Macerata, dove la città più popolosa è Civitanova Marche; la provincia di Cosenza, dove la città più popolosa è Corigliano-Rossano; la provincia di Forlì dove fino all'istituzione della provincia di Rimini nel 1992 la città più popolosa era Rimini; e inoltre la provincia di Pesaro e Urbino, che fino al 2015 aveva per co-capoluogo Urbino; la provincia di Barletta-Andria-Trani con i tre capoluoghi di Barletta, Andria e Trani). Non si vede per quali ragioni analoghe valutazioni non possano valere per una città metropolitana solo perché – come invece afferma il primo giudice - il sindaco del comune capoluogo è anche sindaco metropolitano. Tutto ciò a prescindere dalla considerazione immanente che comunque si tratta di valutazioni di opportunità politica e, almeno in punto di diritto, nulla impedisce che, con apposito e specifico atto (salvo quanto qui segue riguardo all'art. 1, comma 5, l. n. 56 del 2014), la condizione di capoluogo dell'area metropolitana possa essere attribuita a una città diversa da Venezia.

Il ragionamento esposto in sentenza si presta ad essere letto come incorporante una considerazione, che è di opportunità, della difesa del ruolo di Venezia capoluogo (il che riguarda in particolare la parte della motivazione su «*le ricadute della "suddivisione" auspicata dai firmatari della proposta di legge sull'assetto istituzionale del nuovo Ente*»). Ma - per quanto la considerazione possa essere degna di

attenzione se svolta non *in iure*, e non solo per ragioni ideali ma anche pratiche - si tratta di valutazione che rimane estranea al giudizio di legittimità che solo compete al giudice amministrativo e che appartiene piuttosto alla responsabilità delle competenti istanze politiche e normative. Il che non è ammesso dall'ordinamento, in ragione dell'oggetto e dei limiti costituzionali della giurisdizione amministrativa (art. 113 Cost.), che per il principio di separazione dei poteri esercita solo il sindacato di legittimità degli atti amministrativi e non può che lasciare le scelte politiche ai soggetti politicamente responsabili, incluse le popolazioni interessate quando possono esprimersi mediante istituti di democrazia diretta. È a quelli, in coerenza con il fondamentale principio democratico, che compete la scelta sostanziale, al giudice spetta solo di valutare se il procedimento seguito presenta i vizi di legittimità che gli sono denunciati.

Per di più, diversamente opinando, malgrado lo stesso immanente principio di separazione dei poteri e la sindacabilità delle leggi ad opera della sola Corte costituzionale, con atto giurisdizionale qui verrebbe introdotto anche un impedimento preventivo al procedimento legislativo speciale dell'art. 133, secondo comma, Cost., che ha il presupposto necessario nel *referendum* consultivo in questione: il che ulteriormente travalica i limiti della giurisdizione amministrativa.

Non solo: anche a tutto concedere, va rilevato che comunque il ragionamento muove dall'erroneo presupposto che, ai fini dell'individuazione del *capoluogo metropolitano*, debba automaticamente prevalere il criterio quantitativo (numero degli abitanti), che porterebbe, e senza atti formali, a subito trasferire il capoluogo metropolitano a Mestre.

Ma, osserva qui il Collegio, questa non è affatto una conseguenza automatica dell'eventuale scissione tra Mestre e Venezia, perché il mutamento del capoluogo della città metropolitana resterebbe comunque da definire autonomamente e in sede propria. Si osserva, in questo senso, che la legge n. 56 del 2014 nulla prevede circa la coincidenza tra il comune capoluogo e quello con la maggiore popolazione; e che anzi l'art. 1, comma 5, nomina «Venezia» la città metropolitana, così intendendo quale sia il conseguente comune capoluogo, e che tale resterebbe – per Venezia come per ogni altra nominata città metropolitana - anche nell'ipotesi del superamento in popolazione da parte di altro comune, per andamento demografico spontaneo o nel caso della prospettata scissione: e fintanto che questa norma primaria non venisse abrogata.

Di più: a ulteriormente tutto concedere, nulla imporrebbe di fare riferimento al parametro demografico anziché a quello dell'importanza storica e qualitativa; e tralasciando la considerazione di coerenza che Venezia è comunque il capoluogo della Regione Veneto (art. 1 dello Statuto regionale). Bene, a questi riguardi, l'appello ricorda la sentenza della Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50 che, a proposito dell'istituzione delle città metropolitane, fa riferimento al “*particolare ruolo e [al]l'importanza del Comune capoluogo*”.

Consegue da quanto sopra che la considerazione dell'appellata sentenza è ultronea rispetto ai limiti di legittimità del sindacato del giudice amministrativo perché sconfinava in valutazioni di opportunità riservate al legislatore, e comunque è erronea nell'assumere che, per effetto dell'ipotizzata scissione (meglio: secessione), Mestre debba senz'altro sostituire Venezia nel ruolo di *capoluogo metropolitano*, così tacitamente introducendo, per il solo presunto inconveniente di opportunità (tale è, come bene affermano i ricorrenti), una seria e irrimediabile restrizione dei diritti politici pur previsti dall'art. 133, secondo comma, Cost., in danno delle intere popolazioni interessate, ora private per quest'erronea via interpretativa della capacità di esprimere la loro democratica valutazione circa un diverso loro assetto municipale (e altrettanto per il Consiglio regionale, depauperato della corrispondente potestà legislativa): privilegio odioso, non previsto dalla Costituzione né dalla legge, che urta con il principio di eguaglianza dell'art. 3 Cost., perché solo per questi frammenti della

popolazione nazionale *mai* si potrebbe far luogo ai procedimenti dell'art. 133, secondo comma, Cost. quando dall'istituzione di nuovo comuni o dalla modifica delle loro circoscrizioni potrebbe, in ipotesi, nascere un comune dalla popolazione superiore a quella del comune stabilito dalla legge come capoluogo di una città metropolitana.

Questa discriminazione è inibita da un'interpretazione costituzionalmente conforme.

Non solo: va anche considerato che questa non prevista restrizione discriminatoria (rispetto alla popolazione di territori estranei alla città metropolitana) di diritti politici costituzionalmente stabiliti, può assumere serio rilievo anche alla luce della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* e dunque con l'art. 117, primo comma, Cost. che fa della loro previsione norme interposte (Corte cost., 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349). Il che vale tanto più ove si consideri nel tempo che, prima dell'istituzione di questa città metropolitana, nel 1998-99 vi fu con analogo procedimento il distacco dalla stessa Venezia dell'odierno comune di Cavallino Treponti (l.r. 29 marzo 1999, n. 11).

L'assunto del primo giudice appare poi frutto di un'inversione di metodo, che da una premessa concettuale deduce conseguenze applicative, alle quali conforma una disciplina positiva, che appare caratterizzata da un concorso di norme.

Ed invero, guardando all'ambito oggettivo delle norme, va rilevato che l'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014 stabilisce che «*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*», e che «*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*» - si noti questa precisazione - la norma definisce una complessa procedura che muove da una proposta di articolazione territoriale con deliberazione del consiglio comunale del comune capoluogo, la quale è poi sottoposta a *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana e va approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto; ed «*è altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi Comuni ed alla loro denominazione*».

Questa previsione ha un oggetto e una finalità sue proprie, che non concernono il caso qui discusso. Essa riguarda una vicenda interna all'ente e precisamente all'investitura rappresentativa dei suoi organi; l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano (a fronte di un sistema che, ordinariamente, funziona con l'elezione indiretta, diversamente definibile come modello di governo di secondo grado), e in un quadro di apparente disfavore per tale eccezionale soluzione da parte del legislatore, vista la concorrenza delle dette difficili condizioni, ed in particolare di una previsione statutaria, dell'adozione di un'apposita legge elettorale statale e della suddivisione del Comune capoluogo in più Comuni ad opera del legislatore regionale, previa approvazione popolare.

Ma tale, e soltanto tale, sono la funzione e l'ambito oggettivo dell'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014, e del procedimento ivi testualmente previsto «*a tal fine*». Il che per contro riflette l'art. 117, comma 2, lett. p), che rimette alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*».

E inoltre, come rilevato dalla Corte costituzionale con la sentenza 26 marzo 2015, n. 50, la mancata previsione, da parte dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., della «*istituzione delle Città metropolitane*» nell'ambito delle materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, non comporta l'automatica attribuzione alla competenza regionale esclusiva, in applicazione della clausola di residualità di cui allo stesso art. 117, quarto comma, in quanto altrimenti si dovrebbe pervenire alla conclusione che la singola regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato «non

potrebbe fare”, in un campo che non può considerarsi di competenza esclusiva regionale, stante la natura di ente di rilevanza nazionale della città metropolitana.

1.1.-Al contrario, è di particolare competenza legislativa regionale ai sensi dell’art. 133, secondo comma, Cost. di, «sentite le popolazioni interessate», «istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»: dove l’obbligo di sentire le popolazioni interessate, presupposto della legge regionale, esprime un generale principio di garanzia dell’autodeterminazione popolare nei confronti della stessa regione, per quanto si tratti di parere obbligatorio ma non vincolante. La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che l’interesse garantito dall’obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni e non agli enti territoriali (Corte cost., 9 febbraio 2018, n. 21), e dunque è passaggio imprescindibile anche in caso di unanimità del voto espresso dai Consigli comunali e regionale.

Come appare evidente, il tema interno dell’elezione diretta degli organi della città metropolitana, che è appunto ciò di cui tratta l’art. 1, comma 21, l. n. 56 del 2014, è altra cosa rispetto all’«istituire [...] nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»: fattispecie per la cui formazione sono invece per Costituzione necessarie la consultazione delle popolazioni interessate e un’apposita legge regionale. Non vi è dunque sovrapposizione, né tanto meno incompatibilità, tra le due vicende; né la prima può essere estesa al caso, cui non si riferisce, della seconda.

Poste tali premesse, non può dubitarsi della stretta inerenza a quest’ultima fattispecie del procedimento legislativo regionale di iniziativa popolare per la suddivisione del Comune di Venezia nei due comuni di Venezia e di Mestre, della l.r. Veneto 24 dicembre 1992, n. 25: che, avendo un ambito oggettivo non sovrapponibile a quello della legge n. 56 del 2014, non è incompatibile con quella legge statale sopravvenuta.

Né comunque è figurabile un superamento della previsione della legge regionale n. 25 del 1992, che si tradurrebbe in violazione delle competenze regionali inferibili dagli artt. 117 e 133 Cost. in ordine alla costituzione di nuovi Comuni. E, quanto alla perimetrazione della consultazione popolare, appare più ragionevole, anche nella prospettiva dell’autodeterminazione, l’individuazione della popolazione interessata al referendum consultivo nella popolazione intera dei (soli) comuni toccati dalla modifica, come previsto dall’art. 6 l.r. n. 25 del 1992, piuttosto che tra tutti i cittadini della città metropolitana, come previsto dall’art. 1, comma 22, l. n. 56 del 2014.

In aggiunta a quanto già sopra osservato, vi è dunque una relazione tra le competenze legislative regionali e statali che conduce al medesimo risultato già visto, sul piano dell’interpretazione sistematica e teleologica. L’asserita, dal primo giudice, incompatibilità della procedura di suddivisione dell’art. 1, comma 21, della l.r. n. 25 del 1992 (che attiene alla formazione degli organi, non già alla configurazione territoriale dell’ente) con la disciplina della città metropolitana ex l. n. 56 del 2014 e della posizione del sindaco metropolitano fondata sulla preminenza demografica del comune capoluogo non ha fondamento nemmeno da questa angolazione.

Vale considerare che il criterio del peso demografico non è stato valutato dalla ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015, per la quale l’individuazione del sindaco del comune capoluogo di provincia quale sindaco metropolitano (art. 1, comma 19, l. n. 56 del 2014) “non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l’importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato [...] allo statuto di detta città di optare per l’elezione diretta del proprio sindaco”: il che apre ad una prospettiva sociale, culturale, economica, ma non ancora alla dimensione “quantitativa” della popolazione del comune capoluogo.

Del resto, la corrispondenza tra preminenza demografica e rappresentanza democratica resta incompleta, come si comprende anche solo guardando ai cittadini metropolitani non appartenenti alla città capoluogo.

È piuttosto da incentrare l'attenzione sulla circostanza che il sindaco metropolitano, per espressa previsione della legge, è di diritto il sindaco del comune del capoluogo: e quest'immedesimazione *ratione officii* da un lato attenua il collegamento effettivo con la rappresentanza popolare, connotando la città metropolitana come "ente di secondo livello", cioè come ente non direttamente rappresentativo; da un altro lato previene il pericolo di una sorta di possibile diarchia sostanziale nella conduzione della città metropolitana.

Ne consegue, ad avviso del Collegio, che la l.r. Veneto n. 25 del 1992 non risulta *incompatibile* con le caratteristiche ordinamentali della città metropolitana ex l. n. 56 del 2014, ente locale a carattere costituzionalmente necessario per l'art. 114 Cost.: constatazione che supera anche la sottostante questione dell'asserita violazione dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., denunciata con il secondo motivo di appello.

Trattandosi di questione *de legibus*, non è questa la sede per svolgere considerazioni circa il rispetto del principio fondamentale della sovranità popolare da parte di meccanismi elettivi di secondo grado (ritenuti legittimi sin da Corte cost., 10 luglio 1968, n. 96).

2. - Il terzo motivo di appello, che si esamina per completezza di trattazione stante l'effetto assorbente dell'accoglimento del primo (ed anche del secondo) motivo, critica poi la statuizione che ha accolto la censura attinente alla individuazione, da parte della Regione Veneto, della *popolazione interessata* al referendum consultivo nella popolazione dell'attuale comune di Venezia, ritenendo che avrebbe dovuto invece essere coinvolta la popolazione dell'intero territorio metropolitano. L'appellata sentenza ha sul punto affermato: "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".

Anche tale motivo d'appello è fondato.

Va anzitutto ribadito che la proposta di legge di iniziativa popolare informata alla disciplina della l.r. n. 25 del 1992 non provoca un *effetto "deflagrante"* sull'intero ente città metropolitana, ma limitatamente ai cittadini dell'attuale comune di Venezia: il che, di per sé, limita l'ambito dei soggetti legittimati ad esprimersi sul referendum consultivo, escludendo, proprio sul piano dell'*interesse* dell'art. 133, secondo comma, Cost. i cittadini metropolitani (si pensi, a titolo esemplificativo, all'indifferenza della questione per i cittadini di Dolo o di Portogruaro).

Non può, in secondo luogo, trascurarsi che la l.r. Veneto n. 25 del 1992, all'art. 6, comma 1, limita la *popolazione interessata* al referendum consultivo a quella del comune di origine e di quello di destinazione (e dunque, nel caso di specie, a quella del Comune di Venezia, di cui si è proposta la suddivisione in due comuni autonomi, Venezia e Mestre). Non ha ragioni integrare il *corpus* della detta legge regionale con la disposizione dell'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014 (che estende il referendum consultivo a tutti i cittadini della Città metropolitana), perché come si è visto quella previsione statale ha tutt'altro ambito oggettivo e finalità: ed è già di suo norma d'eccezione – dunque di stretta interpretazione – perché finalizzata, attraverso una complessa e difficile serie di passaggi, alla costituzione di un sistema di rappresentanza non più "di secondo livello" all'interno della città metropolitana, che invece la legge presume configurata tale. Sicché la sua estensione alla fattispecie qui in esame appare ultronea, senza titolo e senza giustificazione. Il che, già di suo, fa venir meno le supposte ragioni di *incompatibilità* tra le due normazioni primarie qui in questione.

A tale riguardo, è da ricordare che la giurisprudenza costituzionale rimette al legislatore regionale di individuare i criteri per la selezione delle «popolazioni interessate» al procedimento elettorale (da ultimo, Corte cost., 12 gennaio 2018, n. 2: *“lo stesso legislatore regionale può [...] individuare i criteri per la selezione delle popolazioni interessate al procedimento referendario, anche sulla base delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza di questa corte (sentenze n. 47 del 2003; n. 94 del 2000; n. 433 del 1995, e n. 453 del 1989)”* e *“In tale contesto si colloca la sentenza n. 47 del 2003, in cui questa Corte ha affermato che le condizioni sulla base delle quali sono individuate le popolazioni interessate alla variazione territoriale devono essere verificate in concreto dall’organo regionale che delibera di far luogo al referendum, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale”*).

3. - Con il quarto ed ultimo motivo di appello si critica la sentenza di prime cure nella parte in cui ha ritenuto che il quesito referendario non sia conforme ai principi, di matrice costituzionale, di chiarezza, semplicità, coerenza, completezza ed univocità, non consentendo il pieno, libero e consapevole esercizio del voto popolare con riguardo all’enucleazione degli esatti confini dei due comuni che nascerebbero nell’ipotesi di approvazione della proposta di legge regionale (invero Mestre oggi comprende l’intera terraferma - rispetto all’area insulare - e quindi non coincide con il toponimo “Mestre”).

Il motivo è fondato.

Il quesito referendario, approvato dalla deliberazione di Giunta regionale n. 306 del 2018, è così formulato: *«E’ lei favorevole alla suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre, come da progetto di iniziativa popolare n. 8?»*.

La sentenza ha ritenuto che il toponimo *Mestre* non corrisponda all’ambito della terraferma includente anche comuni minori limitrofi, e tale circostanza inciderebbe sulla chiarezza del quesito. Ora, per quanto possa sussistere una tale inesattezza toponomastica, occorre considerare che il *referendum* consultivo previsto dall’art. 133, secondo comma, Cost. ha una natura giuridica diversa dal *referendum* abrogativo, per il quale la giurisprudenza costituzionale ha elaborato i necessari requisiti di chiarezza, omogeneità ed univocità, mirando (il solo *referendum* abrogativo) a realizzare un effetto di ablazione della disciplina, quale puntuale atto normativo a contenuto negativo.

Essendo, quello in esame, un *referendum* consultivo, il requisito della completezza/autosufficienza può essere inteso in senso attenuato, perché non si tratta di incidere su un testo normativo generale e astratto ma di conseguire un obiettivo di prossimità di riordino territoriale, dove rileva piuttosto la chiarezza e la semplicità di formulazione del quesito: il che è certo ravvisabile nel caso di specie, anche in forza del rinvio espresso al progetto di iniziativa popolare n. 8 (comprensivo di allegati ed elaborati).

4. - L’accoglimento dell’appello comporta la disamina dei motivi assorbiti in primo grado e riproposti dal Comune di Venezia ai sensi dell’art. 101, comma 2, Cod. proc. amm..

Anzitutto il Comune di Venezia deduce la violazione dell’art. 14-bis della l.r. Veneto n. 25 del 1992, che prescrive una procedura speciale per la revisione da parte della Regione delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell’area metropolitana.

Il motivo è infondato.

Invero l’art. 14-bis è una disposizione correlata al riordino delle circoscrizioni territoriali dei Comuni dell’area metropolitana ai sensi dell’art. 20 della legge n. 142 del 1990, norma abrogata dall’art. 274 del d.lgs. n. 267 del 2000 (t.u.e.l.).

Peraltro, ove anche volesse affermarsi la permanenza di detta disposizione della legge regionale (introdotta nel corpo della l.r. n. 25 del 1992 nel 1994) in quanto coerente con il sopravvenuto art. 25 del t.u.e.l., sarebbe inapplicabile alla fattispecie controversa, in quanto riguarda la revisione delle

circoscrizioni comunali su iniziativa regionale, previa intesa con gli enti locali interessati. Invece nella vicenda in esame il procedimento origina da una proposta di legge regionale di iniziativa popolare, prescindente da un programma regionale.

5. - Il secondo motivo riproposto lamenta poi il difetto di motivazione del giudizio di meritevolezza espresso dal Consiglio regionale, in violazione dell'art. 5, commi 2 e 3, della l.r. n. 25 del 1992.

Anche tale motivo va disatteso, dovendosi parametrare l'obbligo motivazionale del giudizio di meritevolezza, prescritto dall'art. 5, commi 2 e 3, della l.r. n. 25 del 1992, alla peculiarità del procedimento legislativo in cui lo stesso si inserisce. In particolare, il giudizio di meritevolezza del progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare, di cui alla deliberazione consiliare regionale n. 10 del 14 febbraio 2017, nel richiamare la relazione della Prima Commissione consiliare, esprime la valutazione sull'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche e/o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale e di razionalizzazione dei servizi, mediante rinvio alla relazione introduttiva della proposta di legge, specificando che i contenuti della medesima non risultano inficiati dal differente parere reso dal Consiglio comunale di Venezia. Si tratta dunque di una motivazione *per relationem*, che può comunque ritenersi sufficiente, non solo nella prospettiva di essere adesiva all'atto di iniziativa legislativa, ma soprattutto in quanto tiene conto delle diverse valutazioni espresse in sede di "istruttoria legislativa". Si evince dalla lettura del giudizio di meritevolezza (ed anche dalla relazione di minoranza) e della presupposta relazione della Prima Commissione consiliare che il vero nodo della delibazione necessaria per l'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo è stato quello dell'individuazione dell'*iter* procedurale corretto (quello di cui alla l.r. n. 25 del 1992, ovvero quello - di cui sopra - della legge n. 56 del 2014), senza che siano sorti effettivi dubbi sulla meritevolezza del progetto di legge.

6. - Il terzo motivo riproposto dal Comune di Venezia riguarda la violazione dell'art. 25 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella considerazione che il *referendum* consultivo è stato indetto in assenza della prescritta intesa con gli enti locali dell'area metropolitana.

Il motivo è infondato per le stesse ragioni indicate al punto *sub* 4), relative alla tipologia procedimentale, nel caso dell'art. 25 del t.u.el. rientrante nell'iniziativa regionale, o comunque di programmata revisione complessiva delle circoscrizioni comunali, mentre nella fattispecie controversa origina da un atto di iniziativa popolare riguardante la variazione e suddivisione di un solo Comune.

7. - Il quarto ed ultimo motivo riproposto allega poi la violazione dell'art. 3, comma 1, lett. *b*), della l.r. Veneto n. 25 del 1992, nell'assunto dell'illegittima formulazione, da parte della delibera giunta n. 306 in data 13 marzo 2018, del quesito referendario, che qualifica la variazione quale "*suddivisione*" del Comune di Venezia, senza, per giunta, specificarne la portata.

Il motivo è infondato.

La doglianza si basa infatti su di una lettura formalistica del quesito referendario che, nel prospettare la "*suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre*", sarebbe difforme dalle fattispecie di variazione delle circoscrizioni comunali contemplate (e dunque ammesse) dall'art. 3 della l.r. n. 25 del 1992, il quale prevede, per quanto rileva in questa sede, al punto *sub* b), la «*istituzione di uno o più nuovi Comuni a seguito dello scorporo di parti del territorio di uno o più Comuni*». E' pur vero che la suddivisione del territorio comunale non coincide tecnicamente con lo scorporo di parti del territorio di uno o più Comuni, enucleando piuttosto l'esito finale dell'operazione di scorporo, ma tale distinzione potrebbe assumere rilievo solo nella prospettiva dell'autosufficienza del quesito, e non anche della chiarezza.

A questo proposito appare peraltro da richiamare quanto già espresso al precedente punto *sub* 3) della presente motivazione in diritto, ed in particolare alla possibilità di ammettere quesiti per il *referendum* consultivo meno tecnici, purché chiari, rispetto ai parametri che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato per il *referendum* abrogativo. Resta solo da osservare che, in termini di chiarezza, la locuzione “*suddivisione*”, in relazione alla vicenda del Comune di Venezia-Mestre, appare appropriata non certo in maniera inferiore a quella di “*scorporo*”.

8. - In conclusione, alla stregua di quanto esposto, mentre vanno respinti i motivi di ricorso di primo grado riproposti dal Comune di Venezia, l’appello va accolto, e, per l’effetto, in riforma della sentenza gravata, vanno respinti i ricorsi riuniti di primo grado.

La complessità della controversia integra le ragioni eccezionali che per legge consentono la compensazione tra tutte le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge i ricorsi riuniti di primo grado.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere