



Consiglio regionale della Calabria

DOSSIER

PL n. 340/10

di iniziativa del Consigliere F. D'AGOSTINO recante:

"Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Reggio di Calabria e Roccaforte del Greco della Città Metropolitana di Reggio di Calabria"

relatore: F. SERGIO;

DATI DELL'ITER

NUMERO DEL REGISTRO DEI PROVVEDIMENTI	
DATA DI PRESENTAZIONE ALLA SEGRETERIA DELL'ASSEMBLEA	10/5/2018
DATA DI ASSEGNAZIONE ALLA COMMISSIONE	10/5/2018
COMUNICAZIONE IN CONSIGLIO	21/05/2018
SEDE	MERITO
PARERE PREVISTO	Il Comm.
NUMERO ARTICOLI	

Testo del Provvedimento

- Proposta di Legge 340/10^A di iniziativa del Consigliere regionale F. D'Agostino pag. 4
Modifica dei confini territoriali dei comuni di Reggio di Calabria e Roccaforte del Greco della Città Metropolitana di Reggio Calabria

Normativa nazionale

- Costituzione Italiana, art. 133 pag. 11
TITOLO V - LE REGIONI, LE PROVINCIE, I COMUNI
- D.L. 21 giugno 2013, n. 69 - Art. 56 bis pag. 12
Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.- Art. 56-bis Semplificazione delle procedure in materia di trasferimenti di immobili agli enti territoriali
- Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 - Art.15 pag. 15
Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. - Art.15 Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni

Normativa regionale

- L.R. n. 13 del 5 aprile 1983 pag. 16
Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum. -
- Legge 24 novembre 2006, n. 15 pag. 35
Promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi ai Comuni

Normativa comparata

- Umbria - L.R. 16/02/2010, n. 14 (Art. 44) pag. 51
Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione).
- Toscana - L.R. 23/11/2007, n. 62 (Art. 58) pag. 52
Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto
- Lombardia - L.R. 15/12/2006, n. 29 (art. 9) pag. 53
Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali.
- Emilia-Romagna - L.R. 08/07/1996, n. 24 (Art. 11) pag. 54
Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni.
- Veneto - L.R. 24/12/1992, n. 25 (Art. 6) pag. 56
Norme in materia di variazioni provinciali e comunali

Giurisprudenza Costituzionale

Sentenza n. 261 del 7 ottobre 2011	pag. 58
Sentenza n. 36 del 7 febbraio 2011	pag. 68
Sentenza n. 314 del 3 novembre 2010	pag. 73
Sentenza n. 214 del 9 giugno 2010	pag. 80
Sentenza n. 47 del 13 febbraio 2003	pag. 85
Sentenza n. 94 del 3 aprile 2000	pag. 96
Sentenza n. 433 del 15 settembre 1995	pag. 109
Sentenza n. 453 del 27 luglio 1989	pag. 117



Consiglio regionale della Calabria

SETTORE SEGRETERIA ASSEMBLEA E AFFARI GENERALI

Reggio Calabria, 10 maggio 2018

Consiglio Regionale della Calabria
 PROTOCOLLO GENERALE
 Prot. n. 21927 del 10.05.2018
 Classificazione 02.05

Cons. Franco Sergio
 Presidente I Commissione consiliare
 Affari istituzionali, Affari generali e
 Normativa elettorale

SETTORE I COMMISSIONE PERMANENTE

Data 11/5/2018

PRESA IN CARICO

Firma _____

Cons. Giuseppe Aieta
 Presidente II Commissione consiliare
 Bilancio, Programmazione economica,
 Attività produttive, Affari dell'Unione
 Europea e relazioni con l'estero

e, p.c.

Dott. Maurizio Priolo
 Segretario Generale

Avv. Ugo Massimilla
 Capo Gabinetto Presidenza

Dott. Maurizio Priolo
 Dirigente Area Assistenza Commissioni

Dott. Antonio Cortellaro
 Dirigente Settore Legislativo

ESCLUSIVAMENTE PER MAIL

OGGETTO: Proposta di legge n. 340/10[^] di iniziativa del Consigliere regionale F. D'Agostino, recante: "Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Reggio di Calabria e Roccaforte del Greco della Città Metropolitana di Reggio di Calabria".

Si trasmette la proposta di legge n. 340/10[^], assegnata nel merito a codesta Commissione.

Di quanto sopra sarà data comunicazione al Consiglio regionale nella prima seduta utile.

Cordiali saluti,

IL RESPONSABILE DELL'UFFICIO

(dott. Rocco Sirio)

IL DIRIGENTE

(Avv. Maria Stefania Lauria)

PROPOSTA DI LEGGE

N.ro 340/10[^]1^A COMM. CONSILIARE

PROPOSTA DI LEGGE

2^A COMM. CONSILIARE

D'iniziativa del consigliere regionale Francesco D'AGOSTINO recante: "Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Reggio di Calabria e Roccaforte del Greco della Città Metropolitana di Reggio di Calabria."

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La proposta di legge reca la rettifica dei confini territoriali dei comuni di Reggio di Calabria e Roccaforte del Greco della Città Metropolitana di Reggio di Calabria.

La rettifica che si propone riguarda un'area, identificata nell'allegato N° 1, che sarà trasferita dal Comune di Reggio di Calabria al Comune di Roccaforte.

Detta area dell'estensione di circa 200 mq è censita al Catasto dei Terreni al foglio di Mappa n° 39 del Comune di Reggio Calabria, particella 11.

La rettifica dei confini è collegata al procedimento di cessione, da parte dall'Agenzia del Demanio – Direzione regionale Calabria – Servizi territoriali Provincia di Reggio Calabria - a favore del Comune di Roccaforte Del Greco, dell'area denominata "Ex stazione TLC Usafe sito in località Monte Nardello" (compendio demaniale censito al patrimonio con scheda RCB1263), nell'ambito del Federalismo Demaniale.

In esito ai procedimenti attivati ai sensi dell'art. 56 del DECRETO-LEGGE 21 giugno 2013, n. 69, con nota 2017/7751 del 17/05/2017 l'Agenzia del Demanio – Direzione Regionale Calabria – Servizi Territoriali Provincia di Reggio Calabria, nel rappresentare che l'immobile "Ex stazione TLC Usafe sito in località Monte Nardello" insiste quasi interamente nel territorio del comune di Roccaforte del Greco e in piccolissima parte nel territorio del Comune di Reggio Calabria (che non ha presentato alcuna richiesta di acquisizione per la parte di propria pertinenza), suggerisce al Comune di Roccaforte del Greco di acquisire l'intera area sopra citata previo trasferimento della particella indenticata al n° 11 Foglio di mappa n°39 del Comune di Reggio Calabria al Comune di Roccaforte del Greco.

L'area oggetto di modifica territoriale è priva di abitanti. Pertanto ai sensi dell'art. 133 Cost. e della LR 13/83 non è necessario procedere all'espletamento del referendum consultivo obbligatorio per assenza di popolazione che presenti un interesse qualificato alla modifica territoriale, di cui all'articolo 40, comma 4, lettera c.

Consiglio Regionale della Calabria

PROTOCOLLO GENERALE

Prot. n. 21.809 del 10-05-2018Classificazione 02-05

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

La presente proposta di legge è caratterizzata dalla neutralità sotto il profilo economico-finanziario poiché contiene disposizioni di natura ordinamentale.

Si ribadisce come non sia necessario, in assenza di popolazione che presenti un interesse qualificato alla modifica territoriale, procedere all'espletamento del referendum consultivo, come già argomentato nella relazione illustrativa .

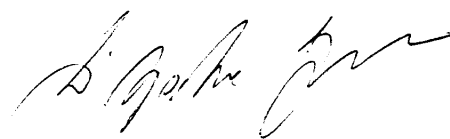
Tabella 1: Oneri finanziari

Articolo	Descrizione spese	Tipologia C/I	Carattere temporale A/P	Importo
1	Non Comporta spese in quanto reca disposizioni ordinamentali.	//	//	//
2	Non Comporta spese in quanto reca disposizioni ordinamentali.	//	//	//
3	Non Comporta spese in quanto reca disposizioni ordinamentali.	//	//	//

La proposta non necessita di copertura finanziaria.

Tabella 2: Copertura finanziaria

Programma / Capitolo	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
//	//	//	//
Totale	//	//	//



ART. 1

*(Modifica dei confini territoriali dei Comuni
di Reggio di Calabria e Roccaforte del Greco)*

1. Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge, i confini territoriali tra i comuni di Reggio di Calabria e Roccaforte del Greco della Città Metropolitana di Reggio di Calabria sono modificati secondo quanto indicato nella relazione descrittiva della modifica di confine (Allegato N° 1) e nelle allegate planimetrie (Allegati N° 2 e N° 3).

ART. 2

(Clausola di neutralità finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

ART. 3

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale telematico della Regione Calabria (BURC).

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. Antonio G...', located in the lower right quadrant of the page.

Allegato N° 1

RELAZIONE DESCRITTIVA DELLA MODIFICA DI CONFINE

I confini territoriali dei comuni di Reggio di Calabria e Roccaforte del Greco, nella città Metropolitana di Reggio di Calabria sono modificati come segue:

la particella identificata al numero 11 del foglio di mappa 39 del Catasto dei terreni del Comune di Reggio di Calabria è trasferita al Comune di Roccaforte del Greco.

Il tracciato del nuovo confine è rappresentato graficamente nella planimetria allegata (Allegato N° 3)

ALLEGATO n. 2
- Confini Territoriali

comune di REGGIO DI CALABRIA

comune di REGGIO DI CALABRIA
foglio 39 particella 11

comune di ROCCAFORTE DEL GRECO

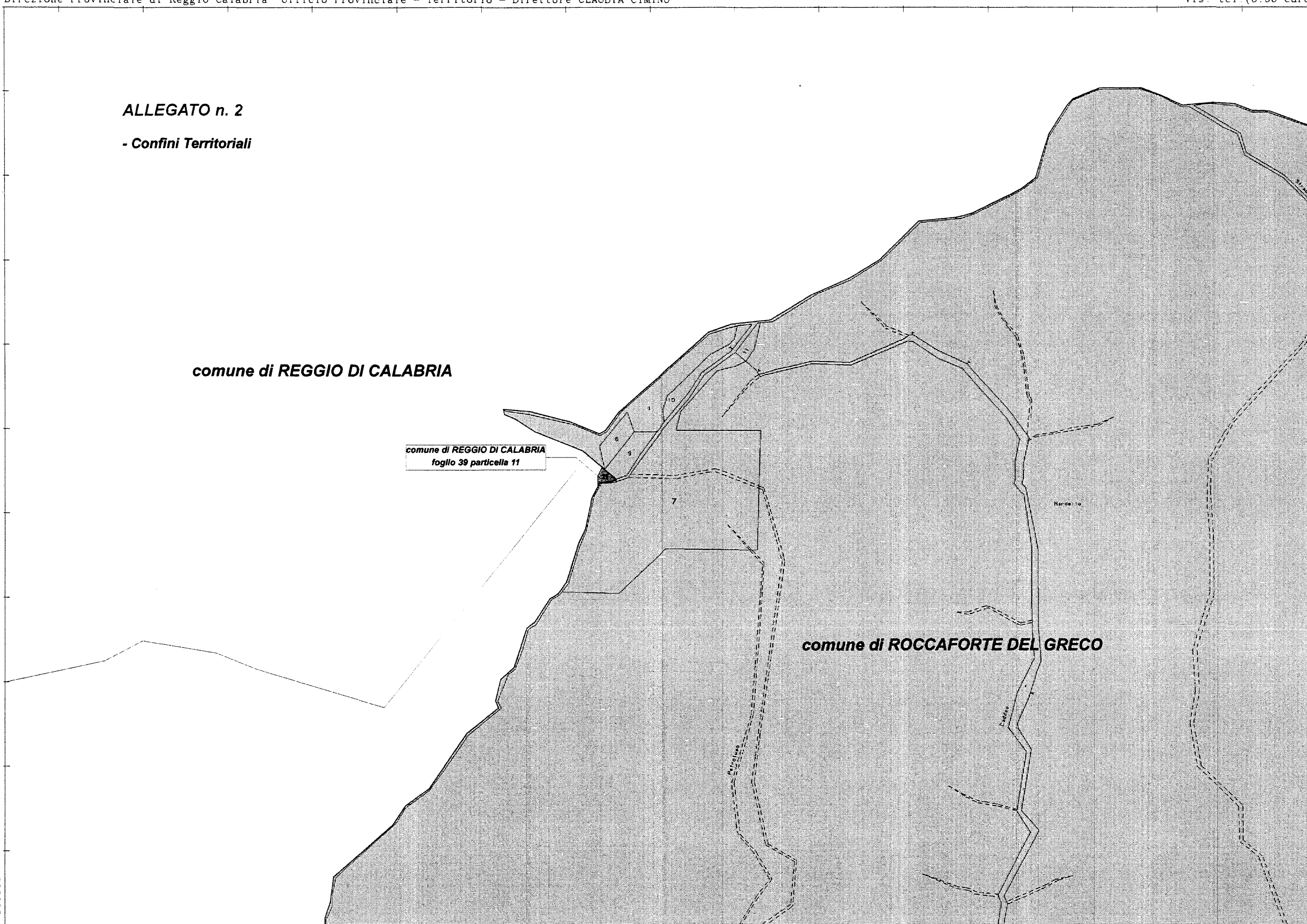
N=-110100

E=-49500

23-Mar-2018 16:2:50
Prot. n. T222012/2018

Scala originale: 1:4000
Dimensione cornice: 1552.000 x 1104.000 metri

Comune: ROCCAFORTE DEL GRECO
Foglio: 1



ALLEGATO n. 3

- Tracciato dei nuovi Confini Territoriali

comune di REGGIO DI CALABRIA

comune di ROCCAFORTE DEL GRECO

N=-110100

E=-49500

23-Mar-2018 16:2:50
Prot. n. T222012/2018

Scala originale: 1:4000
Dimensione cornice: 1552.000 x 1104.000 metri

Comune: ROCCAFORTE DEL GRECO
Foglio: 1

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La Costituzione fu approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947, pubblicata nella Gazz. Uff. 27 dicembre 1947, n. 298, ediz. straord., ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948. Vedi XVIII disp. trans. fin., comma primo.

TITOLO V LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI

(...)

Art. 133

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

D.L. 21 giugno 2013, n. 69 - Art. 56 Bis
Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

Art. 56-bis Semplificazione delle procedure in materia di trasferimenti di immobili agli enti territoriali (258)

1. Il trasferimento in proprietà, a titolo non oneroso, a comuni, province, città metropolitane e regioni dei beni immobili di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), e comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, siti nel rispettivo territorio, è disciplinato dal presente articolo. Sono esclusi dal trasferimento i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità, nonché quelli per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione di beni immobili ai sensi dell'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni.

2. A decorrere dal 1° settembre 2013, i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni che intendono acquisire la proprietà dei beni di cui al comma 1 presentano all'Agenzia del demanio, entro il termine perentorio del 30 novembre 2013, con le modalità tecniche da definire a cura dell'Agenzia medesima, una richiesta di attribuzione sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente, che identifica il bene, ne specifica le finalità di utilizzo e indica le eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzo. L'Agenzia del demanio, verificata la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della richiesta, ne comunica l'esito all'ente interessato entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta. In caso di esito positivo si procede al trasferimento con successivo provvedimento dell'Agenzia del demanio. In caso di esito negativo, l'Agenzia comunica all'ente interessato i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta. Entro trenta giorni dalla comunicazione del motivato provvedimento di rigetto, l'ente può presentare una richiesta di riesame del provvedimento, unitamente ad elementi e documenti idonei a superare i motivi ostativi rappresentati dall'Agenzia del demanio. (261)

3. Laddove le richieste abbiano ad oggetto immobili assegnati alle amministrazioni pubbliche, l'Agenzia del demanio interpella le amministrazioni interessate, al fine di acquisire, entro il termine perentorio di trenta giorni, la conferma della permanenza o meno delle esigenze istituzionali e indicazioni in ordine alle modalità di futuro utilizzo dell'immobile. Qualora le amministrazioni non confermino, entro tale termine, la permanenza delle esigenze istituzionali, l'Agenzia, nei successivi trenta giorni, avvia con le altre amministrazioni la verifica in ordine alla possibilità di inserire il bene nei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 2, commi 222, 222-bis e 222-ter, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni. Qualora detta verifica dia esito negativo e sia accertato che l'immobile non assolve ad altre esigenze statali, la domanda è accolta e si procede al trasferimento del bene con successivo provvedimento del Direttore dell'Agenzia del demanio. In caso di conferma delle esigenze di cui al comma 2 da parte dell'amministrazione usuaria, l'Agenzia comunica all'ente richiedente i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta.

4. Qualora per il medesimo immobile pervengano richieste di attribuzione da parte di più livelli di governo territoriale, il bene è attribuito, in forza dei principi di sussidiarietà e di radicamento sul territorio, in via prioritaria ai comuni e alle città metropolitane e subordinatamente alle province e alle regioni. In caso di beni già utilizzati, essi sono prioritariamente trasferiti agli enti utilizzatori.

5. Nei provvedimenti di cui ai commi 2 e 3 si prevede che, trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all'esito di apposito monitoraggio effettuato dall'Agenzia del demanio l'ente territoriale non

risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrino nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione.

6. I beni trasferiti, con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, entrano a far parte del patrimonio disponibile delle regioni e degli enti locali. Il trasferimento ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascun ente territoriale, a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'atto formale di trasferimento del bene di cui ai commi 2 e 3, nel possesso giuridico e con subentro del medesimo in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al bene trasferito.

7. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso sono ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento di cui al comma 1. Qualora non sia possibile l'integrale recupero delle minori entrate per lo Stato in forza della riduzione delle risorse, si procede al recupero da parte dell'Agenzia delle entrate a valere sui tributi spettanti all'ente ovvero, se non sufficienti, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'ente interessato.

8. Al fine di soddisfare le esigenze allocative delle amministrazioni statali, gli enti territoriali continuano ad assicurare allo Stato l'uso gratuito di immobili di loro proprietà fino al permanere delle esigenze medesime.

9. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.

10. Alle risorse nette derivanti a ciascun ente territoriale dall'eventuale alienazione degli immobili trasferiti ai sensi del presente articolo ovvero dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi immobili siano conferiti si applicano le disposizioni dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

11. In considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria e promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale, è altresì destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con le modalità di cui al comma 5 dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, il 10 per cento delle risorse nette derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, salvo che una percentuale uguale o maggiore non sia destinata per legge alla riduzione del debito del medesimo ente. Per gli enti territoriali la predetta quota del 10% è destinata prioritariamente all'estinzione anticipata dei mutui e per la restante quota secondo quanto stabilito dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Per la parte non destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, resta fermo quanto disposto dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. (259) (260)

12. Le disposizioni di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, si applicano solo in quanto compatibili con quanto previsto dal presente articolo.

13. All'articolo 33, comma 8-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il quinto periodo è soppresso;

b) al sesto periodo, le parole: «, nonché l'attribuzione agli Enti territoriali delle quote dei fondi, nel rispetto della ripartizione e per le finalità previste dall'articolo 9 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, limitatamente ai beni di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), sopra richiamato, derivanti dal conferimento ai predetti fondi immobiliari» sono soppresse.

(258) Articolo inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98.

(259) Comma così modificato dall' art. 7, comma 5, D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 125.

(260) La Corte costituzionale, con sentenza 9 giugno-24 luglio 2015, n. 189 (Gazz. Uff. 29 luglio 2015, n. 30 – Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma.

(261) A norma di quanto disposto dall' art. 10, comma 6-bis, D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 febbraio 2016, n. 21, le richieste di cui al presente comma possono essere effettuate a decorrere dal 27 febbraio 2016 ed entro il termine perentorio del 31 dicembre 2016.

D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Art. 15**Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.****Articolo 15** *Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni* ⁽³⁹⁾ ⁽⁴²⁾

1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. ⁽⁴⁰⁾

3. Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. ⁽⁴¹⁾ ⁽³⁸⁾

4. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

⁽³⁸⁾ Per il contributo straordinario ai comuni di cui al presente comma, vedi, anche, l'art. 20, commi 1 e 2, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, l' art. 21, comma 1, D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96, e, successivamente, l' art. 1, comma 869, L. 27 dicembre 2017, n. 205.

⁽³⁹⁾ Per le nuove disposizioni in materia di città metropolitane, province e unioni e fusioni di comuni, vedi la L. 7 aprile 2014, n. 56.

⁽⁴⁰⁾ Comma così sostituito dall' art. 1, comma 117, L. 7 aprile 2014, n. 56, a decorrere dall'8 aprile 2014.

⁽⁴¹⁾ Comma così modificato dall' art. 12, comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n. 68.

⁽⁴²⁾ Il presente articolo corrisponde all'art. 11, L. 8 giugno 1990, n. 142, ora abrogata.

L.R. n. 13 del 5 aprile 1983**Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum.****TITOLO I****Iniziativa popolare****Capo I - Disposizioni generali****Art. 1**

Titolari dell'iniziativa popolare.

Il diritto di iniziativa previsto negli articoli 31 e 43 dello statuto per la formazione delle leggi e dei regolamenti regionali spetta:

- 1) ad almeno 5.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione;
- 2) ad ogni consiglio comunale di comune capoluogo di provincia;
- 3) ad almeno tre consigli comunali;
- 4) ad ogni consiglio provinciale.

Art. 2

Leggi escluse dall'iniziativa popolare.

Sono escluse dall'iniziativa popolare le leggi:

- 1) di approvazione del bilancio regionale di previsione e delle sue variazioni, di autorizzazione all'esercizio provvisorio, approvazione del conto consuntivo;
- 2) di istituzione di tributi propri della Regione.

TITOLO I**Iniziativa popolare****Capo II - Iniziativa degli elettori**

Art. 3 *Modalità.*

L'iniziativa degli elettori si esercita con la presentazione di una proposta di legge redatta in articoli sottoscritti dal numero degli elettori previsto dall'articolo n. 1), della presente legge. La proposta deve essere accompagnata da una relazione che ne illustri le finalità e le singole disposizioni.

La proposta che importi nuovi o maggiori spese a carico del bilancio della Regione deve indicare l'ammontare della spesa ed i mezzi per farvi fronte.

Art. 4 *Assistenza dell'ufficio legislativo nella redazione delle proposte.*

I cittadini che intendono presentare una proposta possono chiedere per iscritto all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, riassumendo le finalità e le principali caratteristiche del progetto da formare, di essere assistiti nella sua redazione dall'ufficio legislativo del Consiglio ed eventualmente, tramite lo stesso, da altri uffici della Regione.

L'Ufficio di Presidenza decide in merito entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza e comunica la decisione relativa al primo firmatario.

In caso di ammissione all'assistenza, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ne determina le modalità per quanto riguarda i rapporti con gli uffici, l'acquisizione e la consultazione di leggi, atti amministrativi, studi ed elaborati della Regione.

L'assistenza non è ammessa solo nel caso che il contenuto della proposta esuli dalle materie di competenza della Regione o sia escluso dall'iniziativa popolare ai sensi dell'articolo 2; il provvedimento di diniego è motivato e non preclude il diritto degli interessati alla presentazione del progetto.

Art. 5 *Numerazione, datazione, vidimazione dei fogli destinati alla raccolta delle firme.*

Almeno tre e non più di dieci elettori in qualità di promotori muniti ciascuno del certificato di iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Regione, si presentano alla Segreteria del Consiglio regionale per la numerazione, datazione e vidimazione dei fogli nei quali devono essere raccolte le firme.

I fogli, predisposti dai promotori, devono essere di dimensioni uguali a quelli della carta bollata, composti di quattro facciate, ognuna di venticinque righe. I fogli possono essere tra loro sigillati, anche in gruppi, dalla predetta Segreteria

del Consiglio, il quale ufficio attesta che la legatura è stata effettuata precedentemente alla raccolta delle firme.

All'inizio di ciascun foglio o gruppo di fogli deve essere riportato il testo integrale della proposta di legge o di regolamento.

La Segreteria del Consiglio restituisce ai promotori i fogli numerati, datati e vidimati entro dieci giorni dalla loro presentazione. Ulteriori fogli possono essere presentati anche nel corso della raccolta delle firme, per gli adempimenti sopra indicati, fermo restando il termine di cui al 1° comma dell'articolo 7.

Art. 6

Raccolta delle firme.

Per l'apposizione delle firme dei presentatori della proposta, l'autenticazione delle medesime ed il corredo dei certificati elettorali si seguono le norme di cui all'[articolo 8 della legge 25 maggio 1970, numero 352](#), per quanto applicabili.

Art. 7

Deposito della proposta.

La proposta e la relazione indicate nell'articolo 3 sono presentate a pena di inammissibilità, al Presidente del Consiglio regionale corredate della relativa documentazione a cura dei promotori, entro il termine di mesi sei a decorrere dalla data apposta, ai sensi dell'articolo 5, nei primi fogli destinati alla raccolta delle firme.

La Segreteria del Consiglio regionale, mediante processo verbale del quale rilascia copia, dà atto della presentazione della proposta, della data e del deposito della documentazione. Nel verbale indica inoltre le generalità, il domicilio dei promotori che depositano la proposta ed il numero delle firme che gli stessi dichiarano di aver raccolto.

Art. 8

Decadenza della proposta.

La proposta si intende decaduta quando tanti sottoscrittori che facciano scendere le firme di presentazione ad un numero inferiore a 5.000 ritirino la propria adesione con firma autenticata.

Il ritiro dell'adesione può essere richiesto sino a quando la competente commissione consiliare, non abbia iniziato l'esame della proposta e, comunque, non oltre sei mesi dalla data del deposito della stessa.

In ogni caso i promotori, in quanto tali, non possono ritirare la proposta depositata.

Art. 9

Spese di autenticazione.

Le spese per l'autenticazione del minimo delle firme sono a carico della Regione nella misura stabilita per i diritti dovuti per l'autentica ai segretari comunali.

I promotori della proposta possono chiedere il rimborso delle spese sostenute nella misura di cui sopra mediante domanda scritta da depositare insieme con la proposta e con l'indicazione del nome della persona delegata a riscuotere la somma complessiva, con effetto liberatorio.

Il rimborso è liquidato dalla Giunta regionale.

Il rimborso non compete quanto il contenuto della proposta esuli dalle materie di competenza della Regione o sia escluso dalla iniziativa popolare ai sensi dell'articolo 2.

Art. 10

Ammissibilità della proposta.

L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, entro trenta giorni dalla data di deposito della proposta decide all'unanimità sull'ammissibilità della stessa avuto riguardo ai limiti dell'iniziativa popolare, ai requisiti ed alle procedure prescritti dallo Statuto e dalla presente legge.

Qualora non si raggiunga l'unanimità, delibera il Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella prima seduta successiva a quella dell'Ufficio di Presidenza.

Nel caso che vengano riscontrate irregolarità formali per inosservanza delle disposizioni di cui agli articoli 5 e 6, l'Ufficio di Presidenza ne dà comunicazione ai promotori, assegnando loro un termine non inferiore a quindici giorni per la regolarizzazione.

Ove l'Ufficio di Presidenza rilevi vizi da irregolarità formali anche nella proposta ripresentata dopo il rinvio di cui al comma precedente, la proposta stessa viene dichiarata inammissibile.

Il Presidente del Consiglio regionale comunica la proposta nella prima seduta ordinaria del Consiglio successiva alla dichiarazione di ammissibilità della stessa da parte dell'Ufficio di Presidenza.

Art. 11*Esame di discussione.*

Il progetto di iniziativa popolare deve essere esaminato dal Consiglio entro sei mesi dalla data di presentazione. Scaduto tale termine lo stesso è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta consiliare e discusso con precedenza su ogni altro argomento.

Art. 12*Presenza dei promotori nella Commissione consiliare. Esame del Consiglio.*

In sede di Commissione consiliare i primi tre sottoscrittori della proposta hanno facoltà di illustrarla: essi sono invitati a partecipare alla seduta della Commissione con congruo preavviso.

Il mancato intervento dei promotori alla seduta della Commissione equivale a rinuncia all'illustrazione della proposta.

Le proposte sono portate all'esame del Consiglio nel testo redatto dai proponenti. Gli eventuali emendamenti apportati dalla Commissione vengono trasmessi separatamente dalla proposta.

TITOLO I**Iniziativa popolare****Capo III - Iniziativa dei Consigli comunali e provinciali****Art. 13***Modalità dell'iniziativa.*

I comuni e le province ai sensi delle disposizioni di cui ai nn. 2, 3, 4 dell'articolo 1), esercitano l'iniziativa mediante l'approvazione da parte dei relativi consigli con una maggioranza non inferiore ai due terzi dei consiglieri assegnati, della relazione illustrativa e della proposta di legge redatta in articoli.

Detti enti possono avvalersi dell'assistenza dell'Ufficio legislativo del Consiglio regionale con le modalità previste dall'articolo 41 indicando i rappresentanti incaricati degli eventuali contatti con l'ufficio stesso.

La deliberazione consiliare che approva la proposta è trasmessa, munita degli estremi di esecutività, al Presidente del Consiglio regionale mediante

raccomandata postale con avviso di ricevimento, oppure depositata dietro rilascio di dichiarazione di ricevuta.

Qualora pervengano proposte da parte di più comuni, la proposta si considera presentata nel giorno in cui essa è pervenuta da parte del comune il cui concorso completi il numero dei comuni richiesti dall'articolo 1.

Le proposte di cui ai precedenti commi terzo e quarto sono presentate, a pena di inammissibilità, entro i seguenti termini:

a) per le proposte deliberate dai consigli dei comuni capoluoghi di provincia e dai consigli provinciali, il termine è di mesi sei a decorrere dal giorno in cui la delibera è divenuta esecutiva;

b) per le proposte deliberate dai consigli dei comuni diversi da quelli indicati alla precedente lettera a) il termine è di mesi sette a decorrere dal giorno in cui è divenuta esecutiva la prima delle delibere consiliari.

Possono partecipare alla seduta della commissione consiliare permanente, ai fini dell'illustrazione della proposta, cinque componenti dei consigli comunali e provinciali che l'abbiano deliberata.

Tali rappresentanti vengono designati con deliberazione dei singoli consigli presentatori, tenendo conto della rappresentanza delle minoranze: a tal fine ogni consigliere comunale e provinciale può votare per tre nomi.

Per quanto attiene all'ammissibilità della proposta, alla sua comunicazione al Consiglio ed all'esame della proposta in Consiglio si applicano le disposizioni di cui ai precedenti articoli 10, 11 e 12.

TITOLO I

Iniziativa popolare

Capo VI - Disposizioni generali

Art. 14

Validità delle proposte nel caso di scadenza e scioglimento del Consiglio regionale.

Le proposte di iniziativa popolare non decadono con la scadenza o lo scioglimento del Consiglio regionale. Esse, all'inizio del funzionamento del nuovo Consiglio, sono deferite alla Commissione competente e seguono la normale procedura.

Art. 15

Riunioni di proposte su oggetti identici o strettamente connessi.

La Commissione consiliare che sia investita dell'esame di più proposte di iniziativa popolare vertenti su soggetti identici o strettamente connessi, sentiti i promotori o i rappresentanti degli enti proponenti ai sensi degli articoli 12 e 13, ne può deliberare, all'unanimità, l'esame abbinato.

Mancando l'unanimità decide in merito il Consiglio regionale con la maggioranza di due terzi dei componenti.

TITOLO II**Referendum popolare****Capo I - Referendum abrogativo****Art. 16**

Titolari dell'iniziativa.

Il diritto a promuovere referendum popolare ai sensi dell'articolo 44 dello Statuto, per deliberare l'abrogazione totale o parziale di una legge o di un regolamento della Regione spetta ad almeno un ventesimo degli iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione ovvero a due consigli provinciali o venti consigli comunali che rappresentano almeno un decimo della popolazione della Regione.

Art. 17

Leggi e provvedimenti esclusi dal referendum abrogativo.

Sono escluse dal referendum:

- 1) le disposizioni dello Statuto regionale;
- 2) le disposizioni del regolamento interno del Consiglio regionale;
- 3) le leggi tributarie e di bilancio;
- 4) le disposizioni regolamentari adottate in esecuzione di norme legislative;
- 5) i provvedimenti meramente esecutivi di disposizioni legislative o regolamentari;
- 6) le leggi urbanistiche approvate con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione.

Art. 18*Modalità per promuovere il referendum.*

I cittadini che intendano promuovere il referendum debbono, in numero non inferiore a tre e non superiore a dieci, presentare apposita istanza scritta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio che ne dà atto con verbale del quale viene rilasciata copia.

I promotori debbono essere muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di comuni della Regione.

Il primo numero del Bollettino Ufficiale della Regione che viene pubblicato dopo la presentazione della proposta di referendum, ne dà notizia.

Art. 19*Contenuto della proposta di referendum e stia preliminare ammissibilità.*

L'istanza deve contenere, a pena di inammissibilità, i termini del quesito che si ritiene di sottoporre alla votazione popolare, in essa deve essere indicata la data, il numero e il titolo della legge e del regolamento sul quale si intende chiedere il referendum e, se questo ha per oggetto l'abrogazione di singoli articoli, l'istanza deve indicare anche il numero dell'articolo e degli articoli per i quali il referendum è richiesto.

Qualora si richieda il referendum per l'abrogazione di parte di uno o più articoli di legge o di regolamento la richiesta di referendum deve riportare il testo integrale di cui si richiede l'abrogazione.

L'Ufficio di Presidenza, entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza, deve pronunciarsi circa l'ammissibilità della stessa accertando che l'oggetto del referendum non sia escluso dall'articolo 17.

Qualora tale decisione non sia assunta all'unanimità ne viene investito il Consiglio regionale.

La deliberazione dell'Ufficio di Presidenza e del Consiglio regionale con la quale si decide circa l'ammissibilità del referendum è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione successivo alla data della seduta.

Art. 20*Norme procedurali.*

Dopo la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della deliberazione di cui all'ultimo comma del precedente articolo che dichiara l'ammissibilità del referendum, i promotori presentano alla Segreteria del Consiglio regionale i fogli per la raccolta delle firme.

All'inizio di ciascun foglio o gruppo di fogli deve essere riportata la seguente formula: «volete l'abrogazione» seguita da indicazioni conformi a quelle contenute nell'istanza di cui all'articolo 19.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei fogli, le operazioni cui devono essere sottoposti, la raccolta delle firme, nonché le spese relative alla loro autenticazione, si osservano le disposizioni di cui agli articoli 5, 6 e 9.

Art. 21

Presentazione della richiesta di referendum - Verifica delle firme.

Le richieste di referendum, corredate da fogli con le sottoscrizioni raccolte nel numero prescritto, devono essere presentate entro il 30 settembre di ogni anno, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio. Le stesse richieste devono essere, comunque, presentate, a pena di inammissibilità, entro il termine di mesi sei a decorrere dalla data apposta nei primi fogli destinati alla raccolta delle firme ai sensi dell'articolo 5.

Un funzionario dell'ufficio dà atto, mediante apposito processo verbale, del quale rilascia copia, della presentazione della richiesta e del deposito delle firme, indicando il numero delle firme che i promotori dichiarano di aver raccolto.

Art. 22

Richiesta di referendum da parte dei consigli provinciali o comunali.

La richiesta di referendum dei consigli provinciali e comunali deve essere deliberata dai rispettivi consigli con una maggioranza non inferiore ai due terzi dei consiglieri assegnati e deve contenere tutte le indicazioni di cui al primo e secondo comma dell'articolo 19.

Le relative deliberazioni consiliari sono trasmesse dai Presidenti delle Amministrazioni provinciali o dai sindaci dei comuni interessati all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

La richiesta si considera presentata nel giorno in cui è pervenuta all'Ufficio di Presidenza la deliberazione dell'Amministrazione provinciale o del comune il cui concorso completi il numero degli enti richiesti dall'articolo 16.

L'ultima deliberazione necessaria deve pervenire all'Ufficio di Presidenza nel termine perentorio di sei mesi dalla data della deliberazione del Consiglio

provinciale o comunale che ha approvato per primo la richiesta. Tale Consiglio è considerato promotore agli effetti di quanto previsto dalla presente legge.

La pronuncia di ammissibilità di cui all'articolo 19 è effettuata sulla deliberazione del Consiglio provinciale o comunale che ha deliberato per primo.

Art. 23

Ammissibilità del referendum.

Sulla definitiva ammissibilità delle richieste di referendum deliberano, entro il 31 ottobre, l'Ufficio di Presidenza ed, eventualmente, il Consiglio secondo quanto previsto all'articolo 10.

Dall'esame dell'Ufficio di Presidenza e del Consiglio regionale sono esclusi gli aspetti già positivamente valutati ai sensi dell'articolo 19 e dell'articolo 22, ultimo comma.

Art. 24

Riunioni di proposte vertenti su oggetti identici o strettamente connessi.

Qualora siano pendenti più proposte di referendum tra di loro omogenee l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, uditi i promotori dei singoli referendum, può pronunciarsi a voti unanimi sulla unificazione.

Nel caso che non si raggiunga l'unanimità il Consiglio regionale delibera circa la unificazione che viene disposta con decreto del Presidente della Giunta regionale assunto ai sensi del 1° comma dell'articolo successivo.

Art. 25

Indizione e data del referendum.

Se la richiesta di referendum è stata dichiarata ammissibile il Presidente della Giunta regionale, sentita la Giunta, indice il referendum con decreto da emanarsi entro il dieci febbraio, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il primo aprile e il trentuno maggio.

Per ogni tornata elettorale non potranno svolgersi le votazioni per più di tre richieste di referendum.

Qualora siano convocate, nel primo semestre dell'anno, elezioni politiche, amministrative generali o relative a referendum nazionali o nell'ipotesi che le richieste di referendum ammesse siano più di tre, si procederà ad una seconda tornata elettorale da convocarsi con decreto del Presidente della Giunta emanato

con le formalità previste dal 1° comma entro il 10 agosto e con fissazione della data del referendum in una domenica compresa tra il 1° ottobre e il 15 novembre.

Nel caso che, nel periodo compreso tra il 1° ottobre ed il 15 novembre, siano convocate elezioni politiche, amministrative e generali o relative a referendum nazionali, l'eventuale seconda tornata elettorale verrà effettuata nell'anno successivo.

Art. 26

Pubblicità del decreto di indizione del referendum.

Il decreto di indizione del referendum deve essere pubblicato, nel Bollettino Ufficiale della Regione entro tre giorni dalla emanazione.

Detto decreto viene notificato al Commissario del governo e al Presidente della Corte di Appello di Catanzaro e viene inoltre comunicato ai Presidenti delle commissioni elettorali mandamentali ed ai Sindaci.

Deve inoltre esserne data notizia mediante manifesti da affiggersi a cura di tutti i comuni della Regione almeno 45 giorni prima della data fissata per il referendum.

Art. 27

Periodo nel quale non può essere presentata richiesta di referendum.

Non può essere presentata richiesta di referendum nell'anno che precede la scadenza del Consiglio regionale e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per la elezione del Consiglio.

Art. 28

Inefficacia del referendum già indetto.

Se prima dell'effettuazione del referendum la legge o il regolamento sottoposti a referendum siano abrogati, modificati o dichiarati incostituzionali, il Presidente della Giunta regionale dichiara con proprio decreto, da pubblicare nel Bollettino Ufficiale, che le operazioni relative al referendum non hanno più corso.

Art. 29

Modalità e giorno della votazione.

La votazione per il referendum si svolge a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto.

Per ciò che attiene all'elettorato attivo, alla tenuta e revisione annuale delle liste elettorali, alla ripartizione dei comuni in sezioni elettorali e alla scelta dei luoghi di riunione, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni statali che regolano le elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario.

Le operazioni di voto hanno inizio alle ore otto della domenica fissata dal decreto di indizione del referendum e terminano alle ore ventuno del giorno stesso.

Le operazioni di scrutinio avvengono immediatamente dopo la chiusura delle urne e proseguono ad esaurimento.

Art. 30

Schede per il referendum abrogativo.

Le schede per il referendum sono di carta consistente, di tipo unico e di identico colore per ogni referendum.

Esse sono stampate a cura della Presidenza del Consiglio regionale e debbono avere le caratteristiche del modello riprodotto alla tabella «A» allegata alla presente legge.

Le schede contengono la formula e le indicazioni di cui al 2° comma dell'articolo 20 riprodotte a caratteri chiaramente leggibili.

In caso di pluralità di referendum all'elettore vengono consegnate per le votazioni tante schede di colore diverso quanti sono i referendum per i quali si vota.

L'elettore vota tracciando sulla scheda, con la matita, un segno sulla risposta da lui prescelta nel rettangolo che la contiene.

Art. 31

Uffici provinciali e ufficio regionale per il referendum - Composizione dei seggi.

I seggi elettorali sono composti come previsto dal [decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570](#).

Presso il Tribunale di ogni capoluogo di provincia e presso la Corte d'Appello di Catanzaro sono costituiti, rispettivamente, gli uffici provinciali e l'ufficio regionale per il referendum.

Ogni ufficio provinciale è costituito da tre magistrati, dei quali uno con funzione di Presidente, nominati dal Presidente del Tribunale della città capoluogo di Provincia. Un cancelliere del Tribunale è designato ad esercitare le funzioni di segretario dell'ufficio.

L'ufficio regionale è composto da tre magistrati, dei quali uno con funzione di Presidente, nominati dal presidente della Corte d'Appello. Un cancelliere della Corte d'Appello è designato ad esercitare le funzioni di segretario dell'ufficio.

Alle operazioni di voto e di scrutinio presso i seggi nonché alle operazioni degli uffici provinciali e dell'ufficio regionale possono assistere, ove lo richiedano, un rappresentante effettivo ed uno supplente di ognuno dei partiti rappresentanti nel Consiglio regionale e dei promotori del referendum.

Tali rappresentanti sono designati da persona munita di procura del Segretario provinciale o, per l'ufficio regionale dal Segretario regionale del partito. I rappresentanti dei promotori debbono essere designati da almeno tre dei promotori medesimi. In caso di eventuali contrasti sarà accolta la designazione che provenga da un maggior numero di promotori.

Art. 32

Spese per adempimenti dei comuni o relative alle competenze dei componenti i seggi elettorali.

Le spese relative agli adempimenti spettanti ai comuni, nonché quelle dovute ai componenti dei seggi elettorali, sono anticipate dai comuni e rimborsate dalla Regione. Il rimborso deve avvenire entro tre mesi dall'apposita richiesta documentata presentata dai singoli comuni.

La Regione può anticipare, ai comuni, su loro richiesta, un importo pari al 75 per cento dell'ammontare delle spese occorrenti. I provvedimenti di rimborso e di anticipazione sono adottati dalla Giunta regionale.

Art. 33

Operazioni dell'ufficio provinciale.

Sulla base dei verbali di scrutinio trasmessi da tutte le sezioni elettorali della provincia, l'ufficio provinciale dà atto del numero degli elettori che hanno votato e dei risultati conseguiti dal referendum nella provincia, dopo aver provveduto all'esame dei voti contestati.

Di tali operazioni è redatto verbale in due esemplari dei quali uno resta depositato presso il Tribunale e l'altro viene subito inviato, con tutta la documentazione trasmessa dalle sezioni elettorali, all'ufficio regionale.

Art. 34*Operazioni dell'ufficio regionale.*

L'ufficio regionale, appena pervenuti i verbali di tutti gli uffici provinciali e i relativi allegati e comunque entro tre giorni dalla ricezione dell'ultimo verbale, procede, in pubblica adunanza, all'accertamento del numero complessivo degli elettori aventi diritto al voto, del numero dei votanti e quindi della somma dei voti validamente espressi, di quelli favorevoli e di quelli contrari alla proposta sottoposta al referendum.

La proposta sottoposta al referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se si è raggiunta la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi.

I risultati sono proclamati dall'ufficio regionale per il referendum.

Di tutte le operazioni di tale ufficio è redatto verbale in quattro esemplari, dei quali uno resta depositato presso la Corte d'Appello e gli altri sono trasmessi rispettivamente al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Giunta regionale e al Commissario del Governo per la Regione.

Art. 35*Contestazioni e reclami.*

Sulle contestazioni e sui reclami relativi alle operazioni di voto e di scrutinio presentati agli uffici provinciali e all'ufficio regionale per il referendum, decide quest'ultimo nella pubblica adunanza di cui al precedente articolo, prima di procedere alle altre operazioni ivi previste.

Art. 36*Pubblicazione dell'esito del referendum.*

Qualora il risultato del referendum sia favorevole alla abrogazione totale o parziale della legge o del regolamento, il Presidente della Giunta regionale, non appena pervenutogli il verbale di cui all'art. 34 dichiara l'avvenuta abrogazione con proprio decreto che è pubblicato immediatamente nel Bollettino Ufficiale della Regione ed ha effetto dal giorno successivo a quello della pubblicazione. Detto decreto deve essere altresì pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Qualora il risultato sia contrario all'abrogazione, ne viene data comunicazione dal Presidente della Giunta nel Bollettino Ufficiale della Regione e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Art. 37

Divieto temporaneo di riproporre la proposta respinta.

Nell'ipotesi di risultato negativo non potrà chiedersi referendum sulle stesse disposizioni prima che siano decorsi cinque anni dalla data di pubblicazione dell'esito del precedente referendum.

Art. 38

Operazioni e propaganda elettorale.

Per le operazioni pre-elettorali e per quelle inerenti alla votazione e allo scrutinio si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni statali che regolano le elezioni per i Consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario.

La propaganda relativa allo svolgimento del referendum è consentita a partire dal trentesimo giorno antecedente a quello della votazione.

Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni delle leggi che disciplinano la materia.

TITOLO II**Referendum popolare****Capo II - Referendum consultivi****Art. 39**

Referendum consultivo facoltativo per conoscere l'orientamento delle popolazioni interessate a leggi e provvedimenti determinati.

Prima di procedere all'approvazione di un provvedimento non compreso tra quelli espressamente esclusi dall'articolo 17 della presente legge, relativamente al quale il Consiglio regionale ritenga opportuno conoscere l'orientamento delle popolazioni interessate, il Consiglio stesso delibera l'effettuazione del referendum consultivo facoltativo previsto dall'articolo 46 dello Statuto.

La deliberazione del Consiglio regionale con cui viene indetto il referendum consultivo facoltativo deve indicare con chiarezza il quesito da rivolgere agli elettori.

Qualora l'oggetto del referendum interessi una parte soltanto dei cittadini della regione, la deliberazione di cui al precedente comma indica l'ambito territoriale entro il quale deve svolgersi il referendum.

Art. 40

Referendum consultivo obbligatorio sulla istituzione di nuovi Comuni e sui mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali ⁽²⁾.

1. Prima di procedere all'approvazione di ogni progetto di legge che comporti l'istituzione di nuovi Comuni ovvero mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, il Consiglio regionale delibera l'effettuazione del referendum consultivo obbligatorio.

2. Il referendum di cui al comma 1 non trova applicazione nei casi di delimitazione di confini tra due o più Comuni non facilmente riconoscibili o, comunque, incerti o qualora i mutamenti delle circoscrizioni interessino porzioni di territorio prive di residenti e vi sia il parere favorevole dei Comuni interessati ⁽³⁾.

3. La deliberazione del Consiglio regionale indica il quesito da sottoporre a votazione con riferimento agli estremi della relativa proposta di legge.

4. Al referendum consultivo sono chiamati:

a) nel caso di istituzione di nuovi Comuni, tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla variazione territoriale;

b) nel caso di modificazione della denominazione del comune, tutti gli elettori residenti nel comune interessato;

c) nel caso di modificazione delle circoscrizioni comunali, tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla modificazione territoriale. Il Consiglio regionale, nella delibera di cui al comma 1, può, con decisione motivata, escludere dalla consultazione referendaria le popolazioni che non presentano un interesse qualificato alla variazione territoriale: per le caratteristiche dei gruppi residenti sul territorio dei Comuni interessati, della dotazione infrastrutturale e delle funzioni territoriali, nonché per i casi di eccentricità dei luoghi rispetto al capoluogo e, quindi, di caratterizzazione distintiva dei relativi gruppi.

⁽²⁾ Articolo così sostituito dall'art. 1, L.R. 30 maggio 2012, n. 17, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2 della stessa legge). Il testo originario era così formulato: «Art. 40. Referendum consultivo obbligatorio sulla istituzione di nuovi comuni e sui mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali. Prima di procedere all'approvazione di ogni progetto di legge che comporti l'istituzione di nuovi comuni ovvero mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, il Consiglio regionale delibera l'effettuazione del referendum consultivo obbligatorio previsto dall'articolo 46 dello Statuto.

Il referendum non viene effettuato per le mere determinazioni di confine tra comuni previste dall'articolo 32, 1° comma, del Testo Unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383.

La deliberazione del Consiglio regionale deve indicare il quesito da sottoporre a votazione con riferimento agli estremi della relativa proposta di legge.

Hanno diritto al voto le popolazioni di tutti i comuni direttamente interessati alle istituzioni, mutamenti, denominazioni di cui al primo comma.».

(3) Comma così modificato dall'art. 17, comma 1, L.R. 19 dicembre 2018, n. 47, a decorrere dal 1° gennaio 2019 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 21, comma 1, della medesima legge).

Art. 41

Decreto di indizione del referendum consultivo.

Il presidente della Giunta regionale sentita la Giunta, indice il referendum consultivo con proprio decreto da emanarsi entro novanta giorni dalla esecutività delle deliberazioni del Consiglio regionale di cui agli articoli 39 e 40 fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il secondo e il sesto mese successivo alla pubblicazione del decreto stesso nel Bollettino Ufficiale della Regione ⁽⁴⁾.

(4) Comma così modificato dall'art. 1, comma 1, lettere a) e b), L.R. 6 aprile 2017, n. 10, a decorrere dall'8 aprile 2017 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 3, comma 1 della medesima legge).

Art. 42

Norme applicabili al referendum consultivo.

Per lo svolgimento dei referendum consultivi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli 29, 31, 32, 33, 34 e 36.

Qualora il referendum consultivo interessi solo una parte della popolazione della regione, vengono costituiti uffici provinciali per il referendum soltanto nelle province i cui elettori siano, in tutto o in parte, chiamati a votare. Non si applicano, limitatamente al referendum facoltativo, le disposizioni degli articoli 27 e 28.

Art. 43*Schede per il referendum consultivo.*

Le schede per il referendum consultivo, di tipo unico e di identico colore per ogni referendum, devono essere corrispondenti ai modelli riprodotti nella tabella B allegata alla presente legge.

Art. 44*Proclamazione dei risultati del referendum e loro pubblicazione ⁽⁵⁾.*

1. Salve le ipotesi indicate al successivo comma 2, s'intende che il parere popolare su quanto sottoposto a referendum sia favorevole qualora abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e la maggioranza dei voti validamente espressi sia a favore della proposta.
 2. Nelle ipotesi di referendum consultivo obbligatorio disciplinate dall'articolo 40, la proposta referendaria si intende accolta nel caso in cui la maggioranza dei voti validamente espressi sia favorevole alla medesima, anche qualora non abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto ⁽⁶⁾.
 3. Il Presidente della Giunta regionale, non appena ricevuto il verbale di proclamazione del risultato della votazione da parte dell'ufficio regionale per il referendum, dispone la pubblicazione dei risultati nel Bollettino Ufficiale della Regione.
-

(5) Articolo così sostituito dall'*art. 1, comma 1, L.R. 1° marzo 2016, n. 9*, a decorrere dal 3 marzo 2016 (ai sensi di quanto stabilito dall'*art. 2, comma 1, della medesima legge*). Il testo precedente era così formulato: «Art. 44. Proclamazione dei risultati del referendum e loro pubblicazione. Si intende che il parere popolare su quanto sottoposto a referendum sia favorevole qualora abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e la maggioranza dei voti validamente espressi sia a favore della proposta.

Il Presidente della Giunta regionale, non appena ricevuto il verbale di proclamazione del risultato della votazione da parte dell'ufficio regionale per il referendum, dispone la pubblicazione dei risultati nel Bollettino Ufficiale della Regione.».

(6) Comma così modificato dall'*art. 16, comma 1, L.R. 27 dicembre 2016, n. 43*, a decorrere dal 1° gennaio 2017 (ai sensi di quanto stabilito dall'*art. 36, comma 1, della medesima legge*). Per le disposizioni transitorie e finali, vedi quanto previsto dall'*art. 34, comma 1, della suddetta L.R. n. 43/2016*.

Art. 45

Adempimenti del Consiglio regionale successivi al referendum.

Il Consiglio regionale deve deliberare relativamente al progetto di legge o di provvedimento sottoposto a referendum consultivo entro sessanta giorni dalla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale dei risultati del referendum.

TITOLO II**Referendum popolare****Capo III - Disposizioni finali e finanziarie****Art. 46**

Applicabilità delle disposizioni statali sui referendum.

Per tutto quanto non previsto dalla presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni della legge statale che disciplina i referendum.

Art. 47

Disposizioni finanziarie.

All'onere derivante dalla presente legge, valutato in lire quattro miliardi per l'anno 1983, si provvede con i fondi provenienti alla Regione ai sensi dell'[articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281](#), definendone la compatibilità nell'esercizio 1983 e successivamente con la legge di approvazione del bilancio della Regione e con l'apposita legge finanziaria che l'accompagna.

Tabella A ⁽⁷⁾

(7) La tabella A, che si omette, riproduce il modello di scheda per il referendum abrogativo.

Tabella B ⁽⁸⁾

(8) La tabella B, che si omette, riproduce il modello di scheda per il referendum consultivo.

L.R. 24 novembre 2006, n. 15.***Promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi ai Comuni.***

Publicata nel B.U. Calabria 1° dicembre 2006, n. 22, suppl. straord. 4 dicembre 2006, n. 1.

Capo I - Principi generali**Art. 1***Oggetto.*

1. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, e di leale collaborazione fra gli enti autonomi della Repubblica, la presente legge reca norme finalizzate a promuovere il coordinamento e l'esercizio associato dei servizi e delle funzioni dei Comuni, mediante il sostegno e lo sviluppo, in particolare, di forme stabili di cooperazione intercomunale.

Art. 2*Finalità.*

1. La Regione valorizza ed incentiva, sulla base dell'iniziativa dei Comuni, la costituzione di gestioni associative tra le stesse Istituzioni locali, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle unioni e delle fusioni volontarie dei Comuni, dei comprensori comunali e di altre forme di collaborazione tra Comuni al fine di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti, mediante l'individuazione concertata di ambiti territoriali adeguati e modalità ottimali di esercizio associato. A tal fine, la presente legge disciplina:

a. le modalità di adozione di programmi di riordino territoriale e l'erogazione di incentivi finanziari;

b. il sostegno tecnico e amministrativo della Regione alla progettazione e al funzionamento delle forme associative.

2. La Regione, al fine di sostenere i processi di aggregazione tra Comuni, nonché di gestione associata di funzioni si impegna a promuovere ed a sostenere specifiche azioni formative per segretari, direttori e personale dirigenziale/direttivo delle forme associative di cui al successivo articolo 3.

Capo II - Forme di collaborazione fra Comuni

Art. 3

Tipi di collaborazione.

1. Al fine di assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle funzioni e dei servizi comunali, i Comuni possono esercitare tali funzioni e servizi in modo coordinato nell'ambito territoriale più adeguato sotto il profilo demografico e socio-economico mediante il ricorso ad una delle seguenti forme di collaborazione:

- a. Unione di Comuni;
- b. Fusione dei Comuni;
- c. Comprensori comunali;
- d. Associazione fra Comuni;
- e. Comunità montane;
- f. Convenzioni;
- g. Consorzi fra Enti locali e altri Enti pubblici;
- h. Intese interregionali.

2. La costituzione e la modifica delle forme collaborative e associative di cui al comma 1, immediatamente dopo la loro adozione, sono comunicate alla Giunta regionale.

Art. 4

Unione di Comuni.

1. Le unioni di Comuni sono Enti locali costituiti da Comuni territorialmente contermini, per l'esercizio congiunto di funzioni competenze e servizi, tra le quali devono essere comprese, all'atto della costituzione, almeno quattro tra le seguenti:

- a) polizia municipale;
- b) gestione del personale;
- c) servizi tecnici;
- d) servizi sociali;
- e) urbanistica;

f) commercio e attività produttive;

g) servizi tributi;

h) finanza e contabilità;

i) servizi ambientali;

l) servizi a domanda individuale.

2. Le unioni di Comuni sono costituite per un periodo non inferiore a cinque anni.

3. L'atto costitutivo e lo Statuto dell'unione di Comuni sono approvati dai Consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie dei Comuni. L'istituzione dell'unione di Comuni decorre dalla data di stipulazione dell'atto costitutivo, qualora non diversamente previsto dall'atto medesimo.

4. Lo Statuto individua gli organi dell'unione e le loro competenze, le modalità per la loro costituzione, la sede, l'ordinamento finanziario. Lo statuto definisce, altresì, le procedure conseguenti allo scioglimento dell'unione o al recesso da parte di uno dei Comuni partecipanti.

5. I Comuni costituiti in unione definiscono con deliberazione consiliare la quota annua delle proprie entrate da versare per l'esercizio delle funzioni a essa attribuite.

6. L'unione di Comuni ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni a essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i Comuni.

7. Spetta alle unioni di Comuni presentare direttamente le richieste nelle materie di loro competenza per ottenere incentivi regionali previsti a favore degli Enti locali.

8. Alle unioni di Comuni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi a esse direttamente affidati.

9. Alle unioni di Comuni si applicano, in quanto compatibili, le norme che disciplinano l'ordinamento dei Comuni.

Art. 5

Fusione di Comuni.

1. Fatte salve le disposizioni di cui al presente articolo, alle fusioni di Comuni si applicano, in quanto compatibili, le norme che disciplinano l'ordinamento dei Comuni.

2. Più Comuni contermini possono procedere alla fusione in un unico Comune sia a seguito di un processo di collaborazione istituzionale svolto nelle forme del Comprensorio comunale e delle associazioni dei Comuni, sia in assenza di precedenti forme collaborative intercomunali.

3. L'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di uno o più comuni contermini deve essere preceduta da un referendum sulle delibere consiliari di fusione svolto secondo le vigenti disposizioni legislative regionali. Esso deve altresì assicurare adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi nell'ambito dei territori coincidenti con le preesistenti istituzioni comunali.
 4. Ai fini di cui al comma 3, lo statuto del nuovo Comune può prevedere l'istituzione di Municipi. Agli amministratori di tali articolazioni infracomunali si applicano, in quanto compatibili, le norme che disciplinano lo status degli amministratori dei Comuni con pari popolazione.
 5. Fatte salve le contribuzioni per le fusioni dei Comuni previste dalla normativa statale, la Regione eroga, per dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari nella misura prevista dal Programma regionale di riordino territoriale di cui all'art. 20 della presente legge.
-

Art. 6

Comprensori comunali.

1. I Comuni possono costituire, con atto volontario, comprensori comunali al fine di esercitare e gestire in forma associata funzioni e servizi, secondo la propria vocazione territoriale.
2. L'atto costitutivo e lo statuto del comprensorio comunale sono approvati dai Consigli comunali dei Comuni partecipanti con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie.
3. Lo statuto deve prevedere che il Presidente del Comprensorio sia scelto tra i Sindaci dei Comuni associati. Lo statuto deve prevedere altresì che l'organo di governo del comprensorio sia costituito dai Sindaci dei Comuni associati.
4. Il comprensorio comunale esercita l'autonomia normativa mediante l'adozione del proprio statuto e dei regolamenti.
5. Il comprensorio esercita l'autonomia regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi affidati e per i rapporti finanziari con i Comuni associati.
6. Il comprensorio comunale svolge le funzioni espressamente conferite ad esso dai Comuni associati.
7. Le funzioni conferite ai Comuni, quando la legge regionale fissa dei requisiti demografici, organizzativi o di estensione territoriale per il loro esercizio, per i Comuni che non li raggiungono sono esercitate dai comprensori comunali che rispettino tali requisiti e che espressamente deliberino di accettare.

Art. 7*Associazioni fra Comuni.*

1. La Regione promuove la costituzione di associazioni fra Comuni finalizzate alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi di competenza comunale.
 2. Le associazioni fra Comuni sono costituite da Comuni di norma contermini e comunque inseriti in contesti omogenei dal punto di vista territoriale e socio-economico. Esse non hanno personalità giuridica ed operano tramite convenzioni dotate di uffici comuni. Le stesse, per poter usufruire degli incentivi previste dalla presente legge, devono essere costituite per una durata non inferiore a cinque anni.
 3. Le associazioni fra Comuni sono costituite con deliberazioni conformi dei Consigli comunali adottate secondo le indicazioni degli statuti di ciascuno degli Enti locali interessati, a maggioranza assoluta dei componenti, con le quali viene approvata la convenzione quadro.
 4. La convenzione quadro di cui al comma 3 disciplina:
 - a) gli organi dell'associazione, prevedendo comunque che il Presidente dell'associazione sia eletto tra i Sindaci dei Comuni associati - nei casi di Comuni con densità omogenea di popolazione, eventualmente anche a rotazione - e che gli altri organi siano formati da componenti degli organi dei Comuni associati;
 - b) l'oggetto e la durata dell' associazione;
 - c) le funzioni e i servizi da svolgere in forma associata, le eventuali forme di coordinamento tecnico, amministrativo ed organizzativo, nonché i criteri generali relativi alle modalità di esercizio, tra cui l'individuazione del Comune capofila;
 - d) i rapporti finanziari tra gli enti associati.
 5. La convenzione quadro è attuata mediante convenzioni attuative fra tutti i Comuni associati approvate dalle rispettive Giunte comunali. Tali convenzioni disciplinano le modalità di organizzazione e di svolgimento delle funzioni e dei servizi, i rapporti finanziari, nonché i reciproci obblighi e garanzie.
 6. Nel rispetto dei criteri di differenziazione e di adeguatezza e fatti salvi i poteri sostitutivi di cui all'art. 14 della presente legge, le funzioni e i servizi conferiti ai Comuni, nel caso in cui questi ultimi non posseggano gli adeguati requisiti demografici, organizzativi o di estensione territoriale richiesti dalla legge, possono essere esercitati sussidiariamente dai comprensori comunali, dalle Comunità montane e dalle associazioni intercomunali, che rispettino tali requisiti e che espressamente deliberino nel senso indicato.
-

Art. 8

Comunità montane.

1. Le Comunità montane sono Enti locali che esercitano le funzioni attribuite dal *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267* e successive modifiche ed integrazioni, nonché le funzioni loro conferite dalla Regione ovvero loro delegate dalle Province e dai Comuni.
2. Salvo le diverse indicazioni contenute nel presente testo di legge, si conserva la *legge regionale 19 marzo 1999, n. 4*, di disciplina dell'Ordinamento delle Comunità montane e disposizioni a favore della montagna limitatamente alle parti che non siano in contrasto con il *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267* ⁽²⁾.
3. I Comuni non ricadenti nelle zone omogenee di cui al primo comma dell'*art. 6 della legge regionale 19 marzo 1999, n. 4* (allegato A) possono presentare alla Regione motivata richiesta di inclusione nell'ambito territoriale della Comunità montana confinante, ovvero esercitare le funzioni e i servizi conferiti dalla *legge regionale 12 agosto 2002, n. 34* mediante l'attivazione di una delle forme associative previste nella presente legge.
4. Il potere normativo delle Comunità montane è esercitato nella forma dello statuto e dei regolamenti.
5. Le Comunità montane adeguano il proprio statuto alle disposizioni della presente legge entro 180 giorni dall'entrata in vigore della stessa.
6. Le Comunità montane, nell'ambito della propria autonomia regolamentare e organizzativa adottano il regolamento di contabilità e il regolamento sul funzionamento degli uffici.

(2) Comma così modificato dall'*art. 1, L.R. 10 luglio 2007, n. 16*.

Art. 9

Convenzioni.

1. Le convenzioni disciplinano lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi determinati.
 2. Le convenzioni stabiliscono l'oggetto, la durata, le forme di consultazioni degli enti contraenti, i relativi rapporti finanziari, gli obblighi e le garanzie. Esse possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni ai quali affidare l'esercizio di funzioni e servizi in luogo degli enti partecipanti all'accordo ovvero la delega di funzioni da parte degli stessi a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.
-

Art. 10*Consorzi.*

1. I Comuni e gli altri Enti pubblici possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali, in quanto compatibili, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni. Al consorzio possono partecipare gli enti pubblici quando siano a ciò autorizzati, nel rispetto delle leggi alle quali sono soggetti.
 2. A tal fine, i Consigli degli Enti locali approvano, a maggioranza assoluta, una convenzione che stabilisce i fini, la durata, gli organi e i rapporti di natura finanziaria tra gli enti consorziati.
 3. La convenzione disciplina altresì le nomine e le competenze degli organi consortili, prevedendo la trasmissione agli enti aderenti degli atti fondamentali del consorzio.
 4. Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto del consorzio, al quale partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli Enti locali, l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del Sindaco, del Presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità e con voto pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.
 5. L'assemblea elegge il Consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.
 6. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli Enti locali provvedono, anche in deroga ai limiti di durata eventualmente previsti dai relativi atti costitutivi, alla revisione dei consorzi esistenti sopprimendoli o trasformandoli nelle forme previste dalla presente legge.
 7. Sono fatti salvi i consorzi fra Enti locali previsti da leggi regionali di settore, nonché i consorzi obbligati per legge con le relative discipline ivi previste.
-

Art. 11*Cooperazione tra Comuni in ambiti interregionali.*

1. Il Presidente della Giunta regionale, su istanza dei Comuni interessati, può promuovere accordi con altre Regioni aventi ad oggetto lo svolgimento in forma associata tra Comuni appartenenti a diverse Regioni, di funzioni e servizi comunali, quando ciò si renda necessario al fine di definire la disciplina regionale applicabile relativamente alle procedure e modalità di erogazione di servizi da parte degli enti associati.
2. L'accordo può anche prevedere, in presenza di forti indici di integrazione territoriale, e su richiesta degli enti interessati, la costituzione di forme anche stabili di collaborazione interregionali per la gestione in forma associata di una pluralità di funzioni e servizi. In tal caso alla forma associativa si applica la disciplina legislativa regionale convenuta nell'accordo.

3. Il Presidente della Giunta regionale sottoscrive l'accordo previo parere della Commissione consiliare competente per materia.

4. Nei casi in cui si applichi la disciplina legislativa della Regione Calabria, la forma associativa è ammessa ai contributi dalla medesima previsti. A tal fine, ove necessario, si provvede all'adeguamento del Programma di riordino territoriale ai sensi dell'articolo 17.

Capo III - Modalità del coordinamento e gestione associata fra Comuni nell'esercizio delle funzioni e dei servizi.

Esercizio dei poteri sostitutivi

Art. 12

Funzioni conferite ai Comuni.

1. In armonia con le presenti disposizioni e con le disposizioni statali in materia, tutti i Comuni della Regione esercitano le funzioni e i compiti loro spettanti in modo diretto o attraverso gli istituti disciplinati dalla presente legge.

Art. 13

Gestione associata.

1. In armonia con le norme della presente legge e con le disposizioni statali in materia, i Comuni interessati, d'intesa tra loro, secondo le procedure di cui all'art. 7, possono esercitare le funzioni e i compiti loro spettanti anche in forma associata, individuando autonomamente gli strumenti, le forme e le metodologie dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi loro conferiti.

2. La Regione incentiva l'esercizio associato delle funzioni ai sensi della presente legge.

Art. 14

Poteri sostitutivi.

1. I Comuni sono tenuti a dare attuazione alle funzioni e ai servizi loro spettanti.

2. Se i Comuni non danno attuazione alle funzioni e ai servizi loro spettanti in modo diretto, oppure ove occorra anche attraverso una delle forme associative disciplinate dalla presente

legge, la Regione esercita il potere sostitutivo nei loro confronti nelle forme e con le garanzie di cui al comma seguente.

3. Nelle materie di propria competenza legislativa, la Regione, nel rispetto del principio di leale collaborazione, esercita il potere sostitutivo sugli Enti locali nei casi in cui vi sia una accertata e persistente inattività nell'esercizio obbligatorio di funzioni amministrative e ciò sia lesivo di rilevanti interessi del sistema regionale e locale. A tal fine, la Giunta regionale, sentito il Consiglio delle Autonomie o, nelle more della costituzione di questo Organismo, la Conferenza Regione-Enti locali, chiamato ad esprimersi in merito alla sussistenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri sostitutivi, assegna all'ente inadempiente un termine per provvedere non inferiore a trenta giorni, salvo deroga motivata da ragioni d'urgenza. Decorso inutilmente tale termine e sentito l'ente interessato, gli atti sono posti in essere in via sostitutiva dalla Regione, anche attraverso la nomina di un commissario, dandone comunicazione alla Conferenza Regione-Enti locali, ovvero al Consiglio delle Autonomie, appena istituito. Le procedure del presente articolo si applicano a tutti i casi di potere sostitutivo previsti dalla legislazione regionale vigente, che si intendono modificati.

4. L'articolo 6 della legge regionale 12 agosto 2002, n. 34 è abrogato.

5. Nell'interesse prioritario degli Enti locali e alla luce del principio costituzionale di leale cooperazione, accanto a interventi caratterizzati da sussidiarietà verticale, nella Regione Calabria è prevista la possibilità di una sussidiarietà rovesciata, ossia di liberi interventi sostitutivi degli Enti locali rispetto ad atti di competenza regionale, nell'esclusivo caso di gravi e non altrimenti sanabili inadempienze regionali, soprattutto se relative a servizi pubblici essenziali e urgenti connessi a diritti fondamentali del cittadino. La Regione potrà riesercitare in ogni momento le proprie funzioni sussidiariamente e temporaneamente svolte dagli Enti locali regionali, tenendo conto degli oneri finanziari che necessariamente ed effettivamente sono gravati su tali enti in ragione della propria carenza.

Capo IV - Programma di riordino territoriale e incentivi per lo sviluppo delle forme di collaborazione e di associazione tra Comuni. Ambiti territoriali e livelli ottimali di esercizio

Art. 15

Ambiti territoriali e livelli ottimali di esercizio delle funzioni e dei servizi.

1. Al fine di assicurare i livelli ottimali di esercizio delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni nel rispetto dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, la Regione adotta il programma regionale di riordino territoriale sulla base di programmi provinciali ed eroga gli incentivi finanziari alle forme associative di cui all'articolo 3 della presente legge.

2. Al fine di assicurare l'esercizio ottimale delle funzioni e dei servizi, la Giunta regionale, sentita la Conferenza Regione-Enti locali e sulla base del programma provinciale, individua nel Programma regionale di riordino territoriale, gli ambiti territoriali ottimali, tenendo conto

dei piani provinciali di cui all'art. 16, nonché delle indicazioni eventualmente formulate dagli altri Enti locali.

3. Tranne che per i Comuni capoluogo e per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, i livelli ottimali di esercizio delle funzioni e dei servizi sono assicurati, ai sensi della presente legge, dalle unioni di Comuni, dai comprensori comunali, dalle associazioni fra Comuni, dalle Comunità montane, per i Comuni in essa compresi e dai consorzi fra Enti locali.

4. Nel rispetto degli ambiti ottimali individuati nel Programma regionale di riordino territoriale, costituisce condizione essenziale per l'accesso agli incentivi di cui alla presente legge il raggiungimento delle forme associate interessate della soglia minima di almeno 10.000 abitanti, secondo i dati istat dell'ultimo censimento della popolazione, ovvero di una soglia minore, risultante dall'unione di almeno cinque Comuni, salvo quanto previsto dal successivo articolo 16, comma 5.

Art. 16

Programma provinciale di riordino territoriale.

1. Il Programma provinciale di riordino territoriale effettua la ricognizione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali previsti per l'esercizio associato sovracomunale di funzioni e servizi.

2. I livelli ottimali di esercizio delle funzioni e dei servizi sovracomunali sono determinati, ai sensi della presente legge, tenendo conto di indici di riferimento demografico, territoriale ed organizzativo, sulla base dei quali i Comuni possono realizzare una gestione delle funzioni e dei servizi in modo efficiente, efficace ed economico.

3. Nell'individuazione dei livelli ottimali, la Provincia tiene conto delle indicazioni avanzate dagli Enti locali interessati.

4. Il livello ottimale è individuato per Comuni associati contermini con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti, ovvero di una soglia minore risultante dall'unione di almeno cinque Comuni.

5. In deroga a quanto previsto dal precedente comma, il livello ottimale può essere individuato anche per Comuni associati non confinanti, o che non raggiungono la soglia complessiva di popolazione residente richiesta solo nel caso in cui presentano particolari affinità territoriali, linguistiche e culturali.

Art. 17

Procedure per l'adozione e l'aggiornamento del Programma provinciale di riordino territoriale.

1. Ai fini della redazione del Programma provinciale di riordino territoriale, i Comuni, entro il termine di 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, presentano alla Giunta provinciale le proposte di individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali di esercizio di funzioni e servizi.
 2. Le proposte di cui al comma 1 contengono l'individuazione delle funzioni e dei servizi da esercitare in forma associata, l'indicazione dei risultati attesi in termini di economicità, efficacia ed efficienza attraverso la forma associativa nonché i soggetti e le forme prescelti per l'esercizio associato di funzioni e servizi e per il relativo esercizio a livello ottimale.
 3. Il Consiglio provinciale, considerate le richieste pervenute dai Comuni, sentiti tutti gli enti interessati, redige, su proposta della Giunta, il Programma provinciale di riordino territoriale entro 60 giorni dallo scadere dei termini di cui al comma 1 e lo trasmette alla Giunta regionale.
 4. Il Programma è aggiornato, con cadenza quinquennale sulla base delle proposte formulate dai Comuni interessati, nel rispetto della procedura di cui al presente articolo.
 5. Scaduti i termini previsti e in assenza, da parte dei Comuni, delle indicazioni richieste, la Giunta provinciale concorda una proroga di 30 giorni ai Comuni, trascorsa inutilmente la quale provvede egualmente alla redazione del Programma provinciale di riordino territoriale.
-

Art. 18

Procedure per l'adozione e l'aggiornamento del Programma regionale di riordino territoriale.

1. Il Programma regionale di riordino territoriale, approvato ed aggiornato con le modalità di cui al presente articolo:
 - a) effettua la ricognizione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato di funzioni comunali, sulla base dei Programmi provinciali di riordino territoriale;
 - b) individua le fusioni e le altre forme associative già esistenti sul territorio regionale;
 - c) specifica i criteri per la concessione degli incentivi finanziari a sostegno delle forme associative previste all'articolo 3 della presente legge.
2. Entro i successivi 60 giorni dalla presentazione dei Programmi provinciali di riordino territoriale, la Giunta regionale predispose lo schema preliminare del Programma regionale di riordino territoriale.
3. Lo schema preliminare è sottoposto, per il relativo parere, alla Conferenza Regione - Autonomie locali, che si esprime entro i successivi 30 giorni. Valgono comunque le disposizioni dell'art. 23 della presente legge. Decorso tale termine, la Giunta regionale adotta

lo schema preliminare di Programma e lo sottopone entro i successivi trenta giorni al Consiglio regionale per l'approvazione.

4. Il Consiglio regionale approva il Programma regionale di riordino territoriale entro i successivi 60 giorni.

5. Quando il livello ottimale coincide con il territorio di una Comunità montana l'esercizio associato di funzioni e servizi previsto per detto livello avviene esclusivamente attraverso la Comunità medesima.

6. Il Programma regionale di riordino territoriale ha validità dalla data della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria.

7. Il Programma regionale è aggiornato con cadenza quinquennale sulla base delle procedure di cui al presente articolo.

8. Scaduti i termini previsti e in assenza, da parte delle Province, delle indicazioni richieste, la Giunta regionale concorda una proroga di 30 giorni alle Province stesse, trascorsa inutilmente la quale provvede egualmente alla redazione del Programma regionale di riordino territoriale.

9. Qualora si tratti di dare esecuzione a disposizioni legislative o regolamentari successivamente intervenute che comportano la variazione di ambiti territoriali o di livelli ottimali, ovvero si tratta di dare conto dell'effettiva costituzione di unioni di comuni o dell'avvio in altra forma di gestioni associate, o del compimento delle procedure di modifica delle circoscrizioni comunali, la Giunta regionale provvede direttamente agli aggiornamenti necessari dopo averne dato comunicazione al Consiglio delle Autonomie Locali.

Art. 19

Relazione al Consiglio.

1. La Giunta regionale presenta al Consiglio regionale una relazione annuale sullo stato di attuazione del Programma regionale di riordino territoriale e sugli obiettivi previsti per l'anno successivo.

Art. 20

Criteri per la concessione degli incentivi.

1. Il Programma regionale di riordino territoriale specifica i criteri per la corresponsione degli incentivi alle forme associative previste all'articolo 3 della presente legge, tenendo conto prioritariamente del numero dei Comuni associati, della rilevanza e della tipologia delle funzioni e dei servizi oggetto della gestione associata.

2. Ferma restando la preferenza per le unioni e le fusioni di Comuni, al fine di conseguire il livello ottimale dell'esercizio delle funzioni e dei servizi, è attribuito un contributo a tutte le forme associative previste all'articolo 3, determinato in rapporto ai seguenti principi:

a) funzioni e servizi gestiti tramite uffici comuni e che comunque implicino una maggiore integrazione tra gli uffici ed il personale dei Comuni aderenti, nonché il conseguimento di una maggiore efficacia, efficienza ed economicità attraverso l'ottimizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie. In particolare, si richiede lo svolgimento in comune di almeno quattro dei seguenti servizi amministrativi:

- Polizia municipale
- Gestione del personale
- Servizi tecnici
- Servizi sociali
- Urbanistica
- Commercio e attività produttive
- Servizio tributi
- Finanza e contabilità
- Servizi ambientali
- Servizi a domanda individuale;

b) densità demografica dei comuni ricompresi nella forma associativa;

c) popolazione con riferimento a indice di vecchiaia, indice di disoccupazione e indice di spopolamento;

d) numero dei Comuni ricompresi nella forma associativa;

e) altimetria ed estensione del territorio montano;

f) istituzione di nuovi servizi, anche mediante innovazioni tecnologiche.

3. Il Programma prevede:

a) l'erogazione di un contributo finanziario straordinario, una tantum, al momento della fusione dei Comuni;

b) l'erogazione di incentivi finanziari ordinari annuali per tutte le forme associative di cui all'articolo 3.

4. I contributi ordinari successivi alla prima annualità sono decurtati delle somme già concesse nell'anno precedente, laddove, sulla base della documentazione finanziaria, non sia comprovata l'effettiva gestione associata delle funzioni e dei servizi assunti ed essa non appaia ispirata ai principi di efficienza, efficacia e di economicità.
5. I benefici previsti dalla presente legge non sono in alcun caso cumulabili quando i territori dei Comuni - che operano fusioni, o altre forme di gestione associata di funzioni e di servizi - coincidano, pur in minima parte.
6. Il Programma regionale di riordino territoriale disciplina altresì l'erogazione di contributi in conto capitale in favore delle forme associative di cui alla presente legge per spese di investimento finalizzate ad una più efficace, efficiente ed economica gestione associata di funzioni e servizi.
7. La concessione dei contributi è effettuata nei limiti dello stanziamento annuale di bilancio. Qualora il totale dei contributi massimi erogabili sulla base delle domande presentate ecceda le risorse finanziarie impegnabili il contributo spettante a ciascuno dei richiedenti viene ridotto in proporzione.
8. Per le fusioni fra Comuni non si applicano le decurtazioni previste al comma 7 del presente articolo.
9. La Regione, al fine di assicurare la istituzione di forme associate di gestione fra Comuni, fornisce, anche attraverso i propri uffici, assistenza tecnico-amministrativa per l'impostazione delle questioni istituzionali e per la redazione dei relativi atti ed eroga ai Comuni, che abbiano specificamente deliberato in materia, contributi specifici destinati a concorrere alle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, dei servizi e delle funzioni.
10. Ferma restando l'applicazione delle disposizioni del presente articolo, il Programma regionale di riordino territoriale può prevedere ulteriori specificazioni per l'incentivazione.
11. Non sono ammesse a beneficiare dei contributi le forme associative obbligatorie di cui all'art. 10, comma 7, della presente legge e ogni altro esercizio in forma associata di compiti di programmazione, di organizzazione e di gestione di servizi obbligatoriamente previsti dalla legislazione regionale.
-

Art. 21

Sostegno alle attività formative.

1. La Regione, nell'ambito degli obiettivi definiti dal Programma di riordino territoriale, promuove e sostiene lo sviluppo delle gestioni associate anche con iniziative, rivolte agli Enti locali e agli altri Enti pubblici interessati, finalizzate alla condivisione delle esperienze, all'approfondimento delle conoscenze, all'aggiornamento del personale.

2. La Giunta regionale stabilisce le modalità per lo svolgimento delle iniziative di cui al comma 1 ed individua le risorse ad esse destinate, nell'ambito di quelle previste per l'attuazione della presente legge.

Art. 22

Norma finanziaria.

1. Ai sensi dell'*art. 18, comma 4, della legge regionale 12 agosto 2002, n. 34*, la Regione fa fronte agli oneri finanziari occorrenti per la incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni con apposito capitolo nel bilancio di previsione.

Art. 23

Norme transitorie.

1. Fino alla costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali previsto dall'*art. 48 dello Statuto regionale*, i pareri previsti dalla presente legge sono espressi dalla Conferenza Regione - Autonomie locali di cui alla *legge regionale 12 agosto 2002, n. 34*.

2. Dal giorno dell'entrata in funzione del Consiglio delle Autonomie locali i compiti e le funzioni della Conferenza Regione-Autonomie locali sono automaticamente trasferiti al Consiglio stesso e i componenti della Conferenza decadono.

Art. 24

Norme finali.

1. Salvo provvedimenti relativi al trasferimento di unità di personale disposti dalla Regione o dalle Province, il personale amministrativo destinato a svolgere funzioni e servizi fra le associazioni di Comuni previste dalla presente legge è tratto, consensualmente e proporzionalmente alle dimensioni demografiche degli enti interessati e in stretta necessità con le funzioni e i servizi stessi, dai ruoli in organico ai Comuni interessati.

2. Ai sensi dell'*art. 1, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59*, il termine conferimento ricomprende sia il trasferimento, ovvero la restituzione di compiti e funzioni da parte di un ente ad un altro ente, sia l'attribuzione, ovvero la creazione ex novo di funzioni da parte di un ente a favore di un altro ente, sia la delega, ovvero intestazione ad un ente del mero "esercizio" di una funzione la cui "titolarità" viene mantenuta dalle ente delegante, insieme al potere di sostituzione e revoca.

3. Nella Regione Calabria, in assenza di specifiche e diverse indicazioni, per conferimento si intende sempre l'attribuzione di compiti e funzioni dalla Regione agli Enti Locali e funzionali, ovvero pure dagli Enti Locali intermedi a quelli minori.

4. Tutte le disposizioni della *legge regionale 12 agosto 2002, n. 34*, o di altre leggi regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che risultino in contrasto con le modifiche generali ora apportate, si intendono abrogate.

La presente legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo, a chiunque spetti, di osservarla e farla osservare come legge della Regione Calabria.

Umbria**L.R. 16/02/2010, n. 14 (Art. 44)****Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione).**

Pubblicata nel B.U. Umbria 24 febbraio 2010, n. 9, S.O. n. 2.

(...)

Art. 44*Limiti.*

1. I mutamenti delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi comuni possono riguardare esclusivamente territori contigui di comuni.
2. Non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, né possono essere disposte modificazioni delle circoscrizioni comunali che producono l'effetto di portare uno o più Comuni ad avere popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, salvo i casi di fusione dei Comuni.
3. Non si svolge il referendum consultivo di cui all'articolo 43:
 - a) per le rettifiche di confine fra comuni per mancanza di delimitazione naturale o per obiettiva incertezza nonché per ragioni topografiche, quando tutti i Consigli comunali interessati ne facciano richiesta e ne fissino d'accordo le condizioni;
 - b) per eventuali rettifiche di confini fra comuni in assenza di popolazione sul territorio interessato dalla rettifica, quando ne facciano richiesta i Consigli comunali.

(...)

Toscana**L.R. 23/11/2007, n. 62 (Art. 58)****Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto.**

Publicata nel B.U. Toscana 30 novembre 2007, n. 40, parte prima.

(...)

TITOLO V

Referendum consultivo per l'istituzione di nuovi comuni, per la fusione di comuni esistenti o per la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, ai sensi dell'articolo 133, secondo comma, della costituzione

Capo I - Iniziativa e svolgimento**Art. 58***Oggetto.*

1. L'istituzione di nuovi comuni, la fusione di comuni esistenti, la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali è stabilita con legge regionale, sentite le popolazioni interessate mediante referendum consultivo, come disciplinato dal presente titolo.

2. Non si svolge il referendum consultivo di cui al comma 1:

a) per le rettifiche di confine fra comuni per mancanza di delimitazione naturale o per obiettiva incertezza nonché per ragioni topografiche, quando tutti i consigli comunali interessati ne facciano richiesta e ne fissino d'accordo le condizioni;

b) per eventuali rettifiche di confini fra comuni in assenza di popolazione sul territorio interessato dalla rettifica, quando ne facciano richiesta i consigli comunali.

(...)

Lombardia**L.R. 15/12/2006, n. 29 (art. 9)****Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali.**

Publicata nel B.U. Lombardia 18 dicembre 2006, n. 51, S.O. 18 dicembre 2006, n. 1

(...)

Art. 9

(Determinazioni del Consiglio regionale in ordine all'assunzione dei referendum consultivi comunali (13)).

1. A seguito della presentazione del progetto di legge conseguente alla verifica di cui all'articolo 7-septies, il Consiglio regionale delibera, su proposta della commissione consiliare competente, in merito alla possibilità di assumere, in luogo dell'effettuazione del referendum consultivo regionale di cui all'articolo 9-ter anche con le modalità di cui all'articolo 26-bis della L.R. 34/1983, i referendum consultivi effettuati dai comuni interessati, anche al fine del contenimento della spesa pubblica.
2. La delibera del Consiglio regionale di assunzione dei referendum consultivi comunali è pubblicata, unitamente ai verbali di proclamazione dei risultati della consultazione, nel Bollettino ufficiale della Regione.
3. In caso di assunzione dei referendum effettuati dai comuni interessati, il Consiglio regionale delibera la non effettuazione del referendum di cui all'articolo 9-ter, fatta salva l'applicazione, ai fini della valutazione dei risultati dei referendum assunti, dei commi 5 e 6 del medesimo articolo.

(13) Articolo modificato dalla L.R. 5 agosto 2010, n. 13, dalla L.R. 8 luglio 2014, n. 19 e dalla L.R. 26 maggio 2016, n. 14 e poi così sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. a), L.R. 6 luglio 2017, n. 17, che ha sostituito l'intero Capo III. Vedi, anche, l'art. 2 della stessa legge.

(...)

Emilia-Romagna**L.R. 08/07/1996, n. 24 (Art. 11)****Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni.**

Pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 12 luglio 1996, n. 80.

Art. 11*Consultazione delle popolazioni interessate.*

1. Il Consiglio regionale, fermo restando quanto previsto ai commi 3, 4 e 5, dispone obbligatoriamente il referendum consultivo sui progetti di legge per la modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, nelle seguenti ipotesi:

a) quando la proposta di modifica sia conforme al programma di riordino territoriale;

b) quando, su un progetto di legge di iniziativa popolare, siano state raccolte tante firme di elettori che rappresentino:

1) la maggioranza della popolazione interessata, qualora la suddetta popolazione interessata risulti inferiore ai 5.000 elettori;

2) il 30% della popolazione interessata, qualora la suddetta popolazione interessata risulti superiore a 5.000 elettori e fino a 10.000 elettori, e comunque almeno 2.500 firme;

3) il 25% della popolazione interessata, qualora la suddetta popolazione interessata risulti superiore a 10.000 elettori e fino a 20.000 elettori, e comunque almeno 3.000 firme;

4) il 15% della popolazione interessata, qualora la suddetta popolazione interessata superi i 20.000 elettori, e comunque almeno 5.000 firme (16).

1-bis. Qualora non ricorra alcuna delle condizioni di cui al comma 1, il Consiglio regionale esamina il testo licenziato dalla Commissione, anche sulla base degli elementi contenuti nella relazione al progetto di legge e dei pareri espressi dagli enti locali interessati, e, prima della votazione finale, delibera se procedere o meno all'indizione del referendum (17).

1-ter. Qualora il Consiglio regionale deliberi la non indizione del referendum, il progetto si intende definitivamente non approvato (18).

2. Ai fini delle consultazioni previste dall'art. 133, secondo comma della Costituzione, per popolazione interessata si intende:

a) tutti gli elettori dei Comuni interessati, nel caso di fusione o aggregazione di più Comuni o di modifica della denominazione;

b) tutti gli elettori del Comune di origine nel caso di distacco, finalizzato alla istituzione di un nuovo Comune o all'aggregazione ad altro Comune, di una porzione di territorio che rappresenti almeno il trenta per cento della popolazione o il dieci per cento del territorio del comune di origine;

c) i soli elettori residenti nel territorio oggetto di modificazione negli altri casi.

2-bis. Fra gli elettori dei Comuni interessati sono inclusi i residenti che siano cittadini di uno dei Paesi appartenenti all'Unione europea, che votano ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197 (Attuazione della direttiva 94/80/CE concernente le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno cittadinanza) (19).

3. Nel caso in cui i residenti aventi diritto al voto ai sensi della legislazione vigente siano in numero inferiore a cinquanta, il Consiglio regionale può stabilire che le consultazioni avvengano mediante convocazione, presso la sede del Comune interessato, degli elettori ai quali devono comunque essere assicurate adeguate garanzie circa la segretezza del voto.

4. Qualora il mutamento della circoscrizione interessi porzioni di territorio prive di residenti non si procede all'indizione del referendum.

5. Non si procede all'indizione del referendum consultivo regionale qualora l'iniziativa legislativa di uno o più Consigli comunali dia atto di essere stata preceduta, nell'anno precedente, da referendum consultivi comunali che abbiano consentito di esprimersi, sulla stessa proposta di legge presentata al Consiglio regionale, tutte le popolazioni interessate, così come individuate dalla presente legge. In tali ipotesi, ai referendum consultivi comunali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8-bis, commi da 4 a 10 (20).

(16) Gli attuali commi 1, 1-bis e 1-ter così sostituiscono l'originario comma 1 per effetto dell'art. 51, L.R. 25 ottobre 1997, n. 35

(17) Gli attuali commi 1, 1-bis e 1-ter così sostituiscono l'originario comma 1 per effetto dell'art. 51, L.R. 25 ottobre 1997, n. 35

(18) Gli attuali commi 1, 1-bis e 1-ter così sostituiscono l'originario comma 1 per effetto dell'art. 51, L.R. 25 ottobre 1997, n. 35

(19) Comma aggiunto dall'art. 28, comma 1, L.R. 21 dicembre 2012, n. 21, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art.31 della medesima legge).

(20) Comma così modificato dall'art. 4, comma 1, L.R. 29 luglio 2016, n. 15.

Veneto**L.R. 24/12/1992, n. 25 (Art. 6)****Norme in materia di variazioni provinciali e comunali.**

Publicata nel B.U. Veneto 24 dicembre 1992, n. 127.

(...)

Art. 6*Procedure per l'individuazione delle popolazioni interessate al referendum (7).*

1. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali, di cui alle lettere a), b), e c) dell'articolo 3, l'individuazione delle popolazioni interessate dalla consultazione referendaria, è deliberata dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale. La consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione del Comune di origine e di quello di destinazione, salvo casi particolari da individuarsi anche con riferimento alla caratterizzazione distintiva dell'area interessata al mutamento territoriale, nonché alla mancanza di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo per l'insieme dell'ente locale.
2. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) dell'articolo 3, il referendum deve in ogni caso riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati.
3. I risultati dei referendum sulla variazione delle circoscrizioni comunali sono valutati sia nel loro risultato complessivo sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata e nel caso di variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) del comma 1 dell'articolo 3, anche sulla base della partecipazione alla consultazione referendaria (8).
4. Il referendum consultivo per il mutamento di denominazione dei comuni, di cui all'articolo 3, comma 3, deve riguardare la popolazione dell'intero Comune.
5. Ai referendum consultivi si applicano le norme della legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1, "Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali" e successive modificazioni, salvo quanto espressamente disposto dalla presente legge.
- 5-bis. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lettera d) del comma 1 dell'articolo 3 o della variazione della denominazione dei comuni ai sensi dell'articolo 3, comma 3, indipendentemente dal numero degli elettori che ha partecipato, la proposta sottoposta a referendum è approvata se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi (9).
- 5-ter. I referendum consultivi per la variazione delle circoscrizioni comunali, ai sensi delle lettere a), b), c) e d) del comma 1 dell'articolo 3, o della variazione della denominazione di comuni, ai sensi del comma 3 dell'articolo 3, nel caso in cui uno o più comuni interessati sia prossimo alla fine del mandato amministrativo, devono svolgersi entro il 31 dicembre dell'anno antecedente quello di scadenza naturale dell'amministrazione (10).

(7) Il presente articolo, già modificato dagli articoli 3 e 4, L.R. 30 settembre 1994, n. 61, è stato poi così sostituito dall'art. 2, L.R. 16 agosto 2001, n. 21 e successivamente così modificato come indicato nelle note che seguono. Il testo precedente era il seguente: «Art. 6 - Il referendum delle popolazioni interessate. 1. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali, di cui alle lettere a), b), e c) dell'art. 3, il referendum per la consultazione delle popolazioni interessate deve riguardare:

a) l'intera popolazione del comune di origine o di quello di destinazione, se la popolazione o il territorio, che è oggetto di trasferimento, costituisce rispettivamente almeno il 30% della popolazione o il 10% del

L.R. 24/12/1992, n. 25 (Art. 6)

territorio del comune di origine o di quello di destinazione; l'intera popolazione dei comuni interessati, se la percentuale sopraindicata ricorra in ciascun comune;

b) la sola popolazione del territorio che è oggetto di trasferimento, negli altri casi.

2. Quando il territorio oggetto di trasferimento sia disabitato e abbia una superficie inferiore alla percentuale di cui alla lett. a) del comma 1, si prescinde dal referendum.

3. Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione di comuni ai sensi della lett. d) dell'art. 3, il referendum deve riguardare la popolazione dei Comuni interessati.

4. (Il testo del presente comma è stato abrogato dall'art. 3, L.R. 30 settembre 1994, n. 61).

5. I risultati dei referendum sulla variazione delle circoscrizioni comunali sono valutati sia nel loro risultato complessivo sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata.

6. Il referendum consultivo per il mutamento di denominazione dei comuni, di cui all'art. 3, comma 2, deve riguardare la popolazione dell'intero comune.

7. Ai referendum consultivi si applicano le norme della legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1, salvo quanto espressamente disposto dalla presente legge.», con riferimento al testo sostituito, la Corte costituzionale, con sentenza 3-7 aprile 2000, n. 94 (pubblicata nella Gazz. Uff. 12 aprile 2000, n. 16, serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2.

(8) Comma così modificato dall'art. 1, comma 2, L.R. 24 settembre 2013, n. 22, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2 della stessa legge).

(9) Comma aggiunto dall'art. 1, comma 1, L.R. 24 settembre 2013, n. 22, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2 della stessa legge).

(10) Comma aggiunto dall'art. 3, comma 1, L.R. 27 gennaio 2017, n. 2.

(...)

CORTE COSTITUZIONALE
SENTENZA 7 OTTOBRE 2011, N. 261

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

SENTENZA

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con ordinanza del 19 novembre 2010, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

udito l'avvocato Giulietta Magliona per la Regione Piemonte.

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza depositata in data 19 novembre 2010, ha sollevato - in riferimento agli *articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione* - questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, comma 1 (rectius: comma 2), della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali)», nella parte in cui stabilisce - in violazione del disposto dell'*art. 15, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267* (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), secondo cui le Regioni non possono istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti - il solo divieto di istituire Comuni la cui popolazione consista in meno di cinquemila unità.

1.1. - La vicenda posta ad oggetto del giudizio a quo, secondo quanto riferisce il Tribunale rimettente, concerne l'iniziativa per l'istituzione di un nuovo Comune, denominato Mappano, con territorio risultante dal distacco di porzioni attualmente riferite ai Comuni di Settimo Torinese, Caselle Torinese, Borgaro Torinese e Leinì.

Sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2011, n. 261

La Regione Piemonte, con deliberazione del Consiglio n. 271-34222 del 29 luglio 2009, aveva indetto al proposito un referendum consultivo, ed il relativo provvedimento era stato impugnato dal Comune di Leinì. Il Tribunale procedente aveva accolto la domanda di sospensiva proposta dal ricorrente, con provvedimento però riformato dal Consiglio di Stato in sede di appello cautelare. Per tale ragione, con proprio decreto n. 17 del 16 febbraio 2010, il Presidente della Giunta regionale del Piemonte aveva nuovamente indetto un referendum consultivo.

Anche il nuovo provvedimento è stato impugnato dal Comune di Leinì, cui si è affiancato, con analogo ricorso, quello di Settimo Torinese.

A sostegno dell'impugnazione si è dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 51 del 1992, il cui secondo comma, fissando la soglia minima di consistenza demografica per i Comuni di nuova istituzione a cinquemila unità, salvo il caso della fusione tra Comuni già esistenti, consente la creazione di nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti. La norma contrasterebbe con il disposto dell'*art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000*, ove è stabilito che le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni - sentite, nelle forme previste dalla legge regionale, le popolazioni interessate - ma non istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti (o Comuni per effetto della cui costituzione altri enti rimangono con popolazione inferiore alla soglia indicata), salvo il caso della fusione tra Comuni esistenti.

Nella prospettazione dei ricorrenti, la disposizione appena citata esprimerebbe una norma non derogabile dalle Regioni, in quanto principio generale posto dallo Stato in una materia di potestà legislativa concorrente. I ricorrenti avrebbero sostenuto anche, secondo la sintesi esposta dal giudice a quo, che la norma interposta attiene alla «materia dell'ordinamento degli enti locali», asseritamente rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

1.2. - Nel giudizio principale, sempre secondo l'esposizione del rimettente, la Regione Piemonte ha sostenuto la pertinenza della materia «circoscrizioni comunali» alla competenza residuale delle Regioni, poiché l'originario e specifico riferimento ad essa contenuto nell'*art. 117 Cost.*, quale materia di competenza concorrente, non è stato ripreso dopo la modifica della norma costituzionale. A favore della esclusiva competenza regionale militerebbero anche l'invariato tenore del secondo comma dell'*art. 133 Cost.*, secondo il quale la Regione può istituire nel proprio territorio nuovi Comuni, e modificare la circoscrizione e la denominazione di quelli esistenti, e la previsione del primo comma della stessa norma, che riserva espressamente allo Stato la sola istituzione di nuove Province.

1.3. - Il Tribunale piemontese condivide i dubbi dei ricorrenti circa la legittimità costituzionale della legge regionale che disciplina il procedimento per la creazione di nuovi Comuni.

In punto di rilevanza, il giudice a quo osserva che tutti i provvedimenti regionali impugnati si fondano sulla legge reg. n. 51 del 1992. In particolare, solo la disposizione censurata consentirebbe (in contrasto con l'*art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000*) di istituire il comune di Mappano, che conterebbe una popolazione inferiore alle diecimila persone.

Sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2011, n. 261

Dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale deriverebbe dunque l'invalidità dei provvedimenti impugnati dai ricorrenti, con conseguente loro annullamento.

1.4. - Nel merito della questione, il giudice rimettente assume che l'esame coordinato di tutte le disposizioni *dell'art. 117 Cost.* dimostrerebbe l'afferenza della materia avente ad oggetto l'ordinamento territoriale dei Comuni alla lettera p) del secondo comma. Il legislatore costituzionale avrebbe infatti voluto assegnare alla competenza esclusiva dello Stato «ogni segmento della vita delle autonomie locali, principiando dal momento genetico, identificato nella "legislazione elettorale" (...), di poi transitando attraverso il momento diacronico dell'attività e delle competenze degli "organi di governo", fino a giungere all'approdo terminale del tracciato percorso fenomenico, individuandolo nelle "funzioni fondamentali" dell'ente locale».

Non potrebbe allora sfuggire alla medesima competenza il «momento genetico basilare», cioè la istituzione e la delimitazione territoriale dell'ente. Ed infatti - ribadisce il rimettente - il nuovo testo del terzo comma *dell'art. 117 Cost.* non comprende più il precedente riferimento alla competenza legislativa regionale in materia di circoscrizioni comunali.

L'intervenuto mutamento del quadro costituzionale varrebbe anche a limitare l'odierna rilevanza di una pronuncia fortemente valorizzata dai ricorrenti, cioè la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1993. Nell'occasione, il disposto del primo comma *dell'art. 11 della legge 8 giugno 1990, n. 142* (Ordinamento delle autonomie locali), era stato certamente riferito «al quadro dei nuovi principi organizzativi delle autonomie locali», ma - secondo il rimettente - al solo scopo di dedurne l'abrogazione implicita della legge 15 febbraio 1953, n. 71 (Ricostituzione di Comuni soppressi in regime fascista), che consentiva appunto la ricostituzione di enti anche nel caso di popolazione inferiore alle tremila persone. La Corte, del resto, aveva deliberato in base al testo allora vigente *dell'art. 117 Cost.*, ed al disposto *dell'art. 128 Cost.*, successivamente abrogato, a norma del quale le Province e i Comuni costituivano «enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni». In quel contesto - osserva il Tribunale - la soccombenza delle leggi regionali rispetto a principi generali fissati nella legge statale appariva del tutto naturale. Oggi, invece, il dettato della sentenza n. 1 del 1993 può rilevare nella sola parte in cui configura la soglia dei diecimila abitanti come «principio fondamentale inderogabile per l'istituzione di nuovi Comuni».

Altri precedenti della giurisprudenza costituzionale, piuttosto, varrebbero a sostenere l'assunto della competenza esclusiva dello Stato nella materia in esame. Più volte, in particolare, la Corte costituzionale avrebbe attribuito alla competenza residuale delle Regioni la disciplina delle comunità montane, «pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel *d.lgs. n. 267 del 2000*» (la citazione è riferita alla sentenza n. 237 del 2009; sono citate, inoltre, la sentenza n. 397 del 2006, e le sentenze n. 456 e n. 244 del 2004, *rectius*: del 2005). Il rimettente assume che la Corte avrebbe implicitamente ammesso, per tal via, come per gli altri enti locali debba ritenersi la competenza esclusiva dello Stato.

Sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2011, n. 261

Non sarebbe mancata neppure una presa di posizione più esplicita, che il Tribunale individua nella sentenza n. 48 del 2003. In quel contesto sarebbe stata postulata una sostanziale stabilità, pur dopo la modifica *dell'art. 117 Cost.*, della disciplina costituzionale circa il riparto delle competenze in materia di ordinamento delle autonomie locali, con attribuzione alle sole Regioni a statuto speciale «di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio». La decisione varrebbe tra l'altro, secondo il rimettente, a confermare la perdurante coesione, nel riparto costituzionale delle competenze legislative, della materia «ordinamento delle autonomie locali».

1.5. - Il Tribunale non nega la distonia tra il secondo comma *dell'art. 133 Cost.* e la ricostruzione fin qui riassunta, che sarebbe «interna allo stesso dettato costituzionale».

Le regole di attribuzione della competenza ad istituire nuovi Comuni, in effetti, costituirebbero un «sottoinsieme» nel corpo unitario delineato dalla lettera p) del secondo comma *dell'art. 117 Cost.* Si tratterebbe però, secondo il rimettente, d'un caso di competenza legislativa concorrente, con la conseguenza che le leggi regionali in materia dovrebbero comunque uniformarsi ai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, ai sensi del terzo comma, ultima parte, del citato *art. 117 Cost.*

Il divieto di istituire Comuni con meno di diecimila abitanti - ripete il rimettente - sarebbe già stato definito dalla Corte costituzionale, quale «principio fondamentale», in rapporto all'*art. 11 della legge n. 142 del 1990*, il cui testo è stato trasfuso, senza variazioni, nell'*art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000*. Alla base del principio, l'esigenza di contenere la proliferazione degli enti territoriali e delle pertinenti strutture amministrative, al fine di ridurre la spesa pubblica e di assicurare il buon andamento dell'amministrazione.

In definitiva, secondo il Tribunale, la norma regionale censurata, ammettendo la costituzione di Comuni con meno di diecimila abitanti, viola il terzo comma *dell'art. 117 Cost.* Vi sarebbe anche una violazione concomitante *dell'art. 3 Cost.*, data la difformità della disciplina introdotta da quella valevole per la generalità delle altre Regioni della Repubblica.

2. - La Regione Piemonte, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale, si è costituita nel giudizio con atto depositato il 18 febbraio 2011.

Dopo aver ricostruito dettagliatamente la procedura referendaria cui si riferisce il giudizio a quo, ed aver riassunto le censure prospettate dal rimettente, la Regione nega che l'istituzione di nuovi Comuni sia materia assegnata alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.

Nel procedere all'esegesi di quanto disposto alla lettera p) del secondo comma *dell'art. 117 Cost.*, il Tribunale avrebbe forzato la portata della norma, assimilando la procedura elettorale e quella istitutiva in un preteso segmento unitario pertinente alla nascita dell'ente territoriale. In realtà - si osserva - non possono esservi elezioni senza che l'ente già esista in tutte le sue componenti, dal territorio alla popolazione, e d'altra parte la materia «legislazione elettorale» non può certo comprendere l'istituzione degli enti che dovranno essere governati attraverso organi elettivi.

Sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2011, n. 261

Lo stesso rimettente - prosegue la Regione - ha dovuto prendere atto d'una pretesa «contraddizione interna» al dettato costituzionale, senza per altro ben chiarire come l'esplicita previsione della competenza regionale (di cui al secondo comma *dell'art. 133 Cost.*) possa conciliarsi con l'asserita e complessiva competenza statale per la materia «ordinamento delle autonomie locali». Il rilievo varrebbe ad evidenziare che l'espunzione delle «circoscrizioni comunali» dal testo vigente *dell'art. 117 Cost.* non mirava ad una completa inclusione della materia in quella di «ordinamento degli enti locali», quanto piuttosto ad una disciplina articolata: competenza statale quanto alla legislazione elettorale ed alle funzioni fondamentali degli enti territoriali sub-regionali; competenza regionale non solo quanto all'ordinamento territoriale dei Comuni, ma anche per l'organizzazione amministrativa dei medesimi.

Del resto - prosegue la Regione Piemonte - il legislatore costituzionale avrebbe potuto facilmente includere in modo espresso la materia «ordinamento degli enti locali», se questa fosse stata la sua intenzione, tra le competenze esclusive dello Stato. Invece, in modo espresso, ha riservato alla legislazione nazionale solo le materie indicate alla lettera p) del secondo comma *dell'art. 117* ed al primo comma *dell'art. 133* (che sancisce, in significativa difformità dal disposto del comma successivo, la competenza statale per l'istituzione di nuove Province). Lo spazio restante dovrebbe intendersi regolato, quindi, in termini di competenza regionale residuale.

2.1. - La ricostruzione del Tribunale amministrativo piemontese non sarebbe adeguatamente sostenuta - secondo la difesa regionale - dalla giurisprudenza costituzionale evocata nel testo dell'ordinanza di remissione: una giurisprudenza che sarebbe stata avviata da una affermazione apodittica, poi più volte reiterata senza ulteriori approfondimenti (sono citate le sentenze n. 159 del 2008, n. 377 e n. 48 del 2003).

Non si potrebbero trascurare, d'altra parte, le pronunce della stessa Corte costituzionale in materia di comunità montane, la cui disciplina è stata attribuita alla competenza regionale in applicazione del quarto comma *dell'art. 117 Cost.* (sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, nn. 456 e 244 del 2005). Il rimettente ha sostenuto che la Corte avrebbe identificato la competenza in questione «nonostante» la natura di enti locali delle comunità montane, con ciò significando che detta natura comporta di regola una competenza statale. Ma si tratterebbe di un fraintendimento. La Corte avrebbe inteso rilevare che, per quanto enti locali, le comunità non sono comprese nella previsione della lettera p) del secondo comma *dell'art. 117 Cost.*, che delimita specificamente sia gli enti interessati che i profili ordinamentali rimessi alla legislazione nazionale. Con la conseguenza che, non ricorrendo neppure una ipotesi di competenza concorrente, la disciplina delle comunità ricadrebbe appunto nell'ambito residuale regolato dal quarto comma della citata norma costituzionale.

Il riconoscimento di competenze regionali esclusive in materia di enti locali varrebbe a smentire, secondo la Regione Piemonte, la pretesa di una competenza statale generalizzata in punto di ordinamento degli enti medesimi. La stessa logica applicata per le comunità montane, anzi, dovrebbe indurre ad identificare una competenza residuale con la sola eccezione delle materie specificamente sottratte dalla lettera p) del secondo comma *dell'art. 117 Cost.*, cioè la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli enti sub-regionali. Il che in effetti sarebbe avvenuto,

Sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2011, n. 261

secondo la Regione, con la sentenza n. 326 del 2008, ove la Corte, pur senza direttamente smentire la pertinenza alla competenza esclusiva dello Stato della materia dell'ordinamento locale, avrebbe comunque riconosciuto l'esistenza di una sub-materia («organizzazione degli uffici degli enti territoriali») attribuibile secondo un criterio di competenza residuale delle Regioni.

Si tratterebbe quindi, a giudizio della difesa regionale, di una sub-materia a sua volta non riconducibile alla più volte citata lettera p). Un'ulteriore situazione dello stesso genere sarebbe stata individuata dalla Corte costituzionale, a proposito della «organizzazione degli enti locali», con la sentenza n. 324 del 2010.

2.2. - In definitiva, secondo la Regione Piemonte, la giurisprudenza costituzionale esprimerebbe due indirizzi. Secondo il primo, la potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, sarebbe rimasta immutata in capo allo Stato (sono citate le sentenze n. 159 del 2008, nn. 377 e 48 del 2003). Ve ne sarebbe però un secondo, sviluppatosi con riguardo alle comunità montane, in base al quale la materia sarebbe ormai rimessa alla competenza regionale residuale (sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, nn. 456 e 244 del 2005). Gli argomenti esposti a sostegno di tale ultimo orientamento sarebbero spendibili anche per gli altri enti locali, con il solo limite di quanto espressamente stabilito alla lettera p) del secondo comma *dell'art. 117 Cost.*

2.3. - A parere della Regione Piemonte, in definitiva, la soppressione *dell'art. 128 Cost.* avrebbe comportato la prevalenza nella materia in esame del criterio residuale di attribuzione della competenza, con l'eccezione di tre ristrette «sub-materie». In particolare, i mutamenti territoriali delle circoscrizioni comunali sarebbero rimessi alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, con la sola eccezione dei casi di spostamento del singolo Comune dal territorio di una Regione a quello di un'altra, che restano riservati (in base *all'art. 132 Cost.*) alla legislazione statale.

L'attribuzione alla potestà regionale confermerebbe del resto una scelta già espressa dal precedente testo *dell'art. 117 Cost.*, e ribadita dalla perdurante statuizione del secondo comma *dell'art. 133 Cost.*, dalla quale si desumerebbe che, nella materia de qua, l'unico principio generale è dato dalla necessità di consultazione delle popolazioni interessate. Per tali motivi avrebbe perso ogni effetto cogente, quale principio generale dettato in una materia di competenza concorrente, la norma dettata dall'*art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000.*

Quanto meno, la norma in questione risulterebbe «cedevole» rispetto al concreto esercizio della sopravvenuta potestà regionale esclusiva, secondo il disposto dell'*art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131* (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), e nella mera prospettiva del principio «di continuità» più volte espresso dalla Corte costituzionale (sono citate le sentenze n. 401 del 2007, n. 162 del 2005 e n. 13 del 2004).

La Regione Piemonte, appunto, avrebbe utilizzato le competenze esclusive sopravvenute per disciplinare lo stesso oggetto, dettando con la norma censurata una disciplina sostitutiva di quella statale preesistente. La qual cosa, secondo l'interveniente,

Sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2011, n. 261

sarebbe avvenuta (sempre nel senso di un abbassamento a cinquemila unità della popolazione minima per i Comuni di nuova istituzione) anche ad opera di altre Regioni (sono citate l'Abruzzo e la Sicilia).

La circostanza varrebbe a documentare, tra l'altro, l'infondatezza della dedotta violazione *dell'art. 3 Cost.*

Motivi della decisione

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza depositata in data 19 novembre 2010, ha sollevato - in riferimento agli *articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione* - questione di legittimità costituzionale dell'*art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali)*, come modificato dall'*art. 6, comma 1 (rectius: comma 2), della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali)»*, nella parte in cui stabilisce - in violazione del disposto *dell'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)*, secondo cui le Regioni non possono istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti - il solo divieto di istituire Comuni la cui popolazione consista in meno di cinquemila unità.

Secondo il Tribunale rimettente, una corretta esegesi del novellato *art. 117 Cost.* condurrebbe ad includere l'istituzione di nuovi Comuni nell'ambito della previsione recata dalla lettera p) del secondo comma, riferendo dunque la materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Per altro verso, nella prospettazione del giudice a quo, il raccordo tra la disposizione citata ed il secondo comma *dell'art. 133 Cost.* (che prevede l'istituzione di nuovi Comuni mediante leggi regionali) implicherebbe, per la materia de qua, una competenza concorrente di Stato e Regioni. Sarebbe dunque riservata allo Stato l'enunciazione di principi fondamentali, tra i quali dovrebbe annoverarsi la fissazione di limiti minimi di consistenza demografica per i Comuni di nuova istituzione.

Questa Corte, con la sentenza n. 1 del 1993, avrebbe già riconosciuto il valore di principio generale alla norma oggi trasposta nell'*art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000*, ove è stabilito tra l'altro che le Regioni non possono istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti. Dunque la disposizione regionale censurata, consentendo la creazione di Comuni con un numero di abitanti inferiore, violerebbe il disposto del terzo comma *dell'art. 117 Cost.*

Sarebbe violato anche *l'art. 3 Cost.*, data la disparità della disciplina introdotta per il territorio piemontese rispetto alla normativa vigente per le porzioni restanti del territorio nazionale.

2. - La questione sollevata in riferimento *all'art. 117, terzo comma, Cost.* è inammissibile.

Sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2011, n. 261

Occorre premettere, al proposito, una ricostruzione del quadro normativo costituzionale e della sua evoluzione. *L'art. 117 Cost.*, nel testo antecedente alla *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), includeva la materia «circoscrizioni comunali» tra quelle di competenza concorrente delle Regioni, le quali dovevano rispettare, nell'esercizio della loro competenza legislativa, i «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» (primo comma del medesimo art. 117, nel testo originario).

In seguito alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «circoscrizioni comunali» non è stata inclusa nel nuovo testo dell'art. 117, che invece, nel secondo comma, lettera p), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Nessun riferimento alle circoscrizioni comunali, in particolare, è contenuto nel terzo comma del medesimo art. 117, che elenca le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni.

A differenza *dell'art. 117 Cost.*, è rimasto invariato, dopo la riforma del 2001, il testo *dell'art. 133 Cost.*, nel cui secondo comma è stabilito: «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

3. - Per motivare la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 51 del 1992 - come modificato dalla legge reg. n. 10 del 2009 - il rimettente afferma inizialmente che, con l'art. 117, secondo comma, lettera p), il legislatore costituzionale «ha inteso abbracciare e includere nel raggio della competenza legislativa esclusiva dello Stato ogni segmento della vita degli enti locali, principiando dal momento genetico, identificato nella "legislazione elettorale" [i_c1/2]». Su tale presupposto interpretativo, il giudice a quo afferma che «ogni momento della vita di un ente locale è devoluto dal legislatore costituzionale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato», con la conseguenza che «appare in re ipsa che siffatta devoluzione includa anche il momento genetico basilare della istituzione stessa di un ente locale, nelle sue componenti geografiche e personali, ivi compresa la fissazione del numero minimo di abitanti». In definitiva sarebbe possibile affermare, secondo il rimettente, la «onnicomprensività dell'iscrizione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in tutta la materia dell'ordinamento degli enti locali», derivante, a suo dire, dalla soppressione della materia «circoscrizioni comunali», «espunta dal testo del comma 3 dell'art. 117 che enumera le materie di legislazione concorrente».

Ad ulteriore chiarimento del suo pensiero, il giudice a quo ha affermato che «eliminando dal novero delle materie di legislazione concorrente quella delle circoscrizioni comunali ed abbracciando ogni settore della vita degli enti locali nel fuoco dell'art. 117, lettera p), il legislatore costituzionale ha palesato l'intento di riservare alla legislazione esclusiva dello Stato tutto il microsistema dell'ordinamento degli enti locali, in ossequio al superiore pregnante principio dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico».

Di fronte al disposto del secondo comma *dell'art. 133 Cost.* - che, come segnalato prima, stabilisce la competenza regionale sull'istituzione di nuovi Comuni, e sulle modificazioni delle loro circoscrizioni e denominazioni - il rimettente rileva «un'intima

Sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2011, n. 261

contraddizione, interna allo stesso dettato costituzionale». Dopo aver ricordato che il quarto comma *dell'art. 117 Cost.*, a seguito della riforma intervenuta nel 2001, ha attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni tutte le materie non espressamente riservate alla potestà legislativa dello Stato, il Tribunale amministrativo conclude nel senso che «il micro settore dell'istituzione di nuovi comuni, rientrando nel perimetro della materia "ordinamento delle autonomie locali", sia da ascrivere non certo alla potestà legislativa primaria o residuale [...], bensì, più correttamente, al quadro della competenza legislativa concorrente». In sostanza, il legislatore costituzionale avrebbe «ritagliato a favore della potestà normativa regionale una sfera di competenza regionale ripartita o concorrente, concernente l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni».

4. - Deve osservare questa Corte che la contraddizione che il rimettente attribuisce alle norme costituzionali è insita invece nell'iter della motivazione che sorregge l'atto introduttivo del giudizio.

È agevole rilevare che una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali - dal rimettente definita «onnicomprensiva» ed esplicitamente riferita anche alle circoscrizioni comunali - non si concilia con una ritenuta competenza concorrente delle Regioni, che non solo non emerge dal testo del secondo comma *dell'art. 133 Cost.*, ma non è neppure menzionata nel terzo comma *dell'art. 117 Cost.* La trasformazione operata dal rimettente nel corso del suo ragionamento circa la natura della competenza legislativa dello Stato - da esclusiva, come affermato in apertura, a concorrente - non trova giustificazione in alcuna disposizione costituzionale. Essa si pone anzi in netto contrasto, logico e giuridico, con l'interpretazione data dal medesimo giudice a quo della lettera p) del secondo comma *dell'art. 117 Cost.*, che ingloberebbe, a suo dire, tutti gli aspetti della vita degli enti locali, a partire dalla loro istituzione, sino alla determinazione delle loro funzioni fondamentali.

Il combinato disposto di due norme costituzionali, la prima delle quali - art. 117, secondo comma, lettera p) - configurerebbe, secondo il rimettente, una competenza esclusiva statale onnicomprensiva in materia di enti locali, mentre l'altra (art. 133, secondo comma) conferisce espressamente alle Regioni la potestà legislativa in materia di circoscrizioni comunali, non può dare origine ad una nuova materia di competenza legislativa concorrente, non prevista né dal terzo comma *dell'art. 117 Cost.* - assunto dal rimettente a parametro della presente questione di legittimità costituzionale - né dal secondo comma *dell'art. 133*.

Del resto, se la costruzione ermeneutica del rimettente fosse plausibile, non si comprenderebbe perché lo stesso metta in rilievo una contraddizione nel dettato costituzionale, che, nella sua prospettiva, sarebbe invece del tutto coerente. Delle due l'una: o lo Stato possiede una competenza legislativa esclusiva «onnicomprensiva» in materia di ordinamento degli enti locali, ed allora la previsione *dell'art. 133 Cost.* costituirebbe una deroga, un "ritaglio" di una parte di tale competenza in favore della potestà legislativa residuale delle Regioni, poiché non esiste alcun appiglio, né testuale né sistematico, per affermare l'esistenza di una potestà concorrente; oppure la potestà legislativa esclusiva dello Stato non è «onnicomprensiva», ma è limitata ai campi di disciplina espressamente menzionati nella lettera p) del secondo comma *dell'art. 117 Cost.*, ed allora dovrebbe configurarsi una competenza legislativa residuale delle

Sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 2011, n. 261

Regioni, in base al criterio fondamentale di riparto stabilito nel nuovo *art. 117 Cost.*, che contiene una elencazione di materie di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente, con la conseguenza di far rifluire nella potestà residuale delle Regioni quelle non esplicitamente previste.

Si pone, in conclusione, come illogica e contraddittoria l'individuazione di una potestà legislativa esclusiva dello Stato, derivante dall'*art. 117*, secondo comma, lettera p), che risulterebbe "affievolita" in concorrente, per la contemporanea vigenza dell'*art. 133*, secondo comma, che attribuisce, senza porre limiti, la competenza legislativa, in materia di circoscrizioni comunali, alle Regioni.

Per le ragioni esposte, la questione relativa *all'art. 117, terzo comma, Cost.*, risulta motivata in termini contraddittori, e va dunque dichiarata inammissibile, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, di recente, ordinanze n. 31 del 2010 e n. 127 del 2009).

5. - Parimenti inammissibile è la questione sollevata in riferimento *all'art. 3 Cost.*

Il rimettente non spiega come una diversità di disciplina - che deriva in modo naturale dalla ripartizione costituzionale della potestà legislativa tra Stato e Regioni - possa violare *l'art. 3 Cost.* Tale violazione, nella fattispecie, potrebbe ipotizzarsi in astratto (salva dunque la verifica nel merito) solo se la ricostruzione operata in relazione *all'art. 117, terzo comma, Cost.* non fosse contraddittoria, come sopra si è invece dimostrato. La contraddittorietà delle argomentazioni riferite alle norme costituzionali sul riparto delle competenze legislative si riflette, pertanto, sulla censura che evoca *l'art. 3 Cost.* e ne determina, di conseguenza, l'inammissibilità.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'*art. 3* della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'*art. 6, comma 2*, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali)», sollevata, in riferimento agli *artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione*, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con l'ordinanza indicata in epigrafe.

 Corte costituzionaleSentenza **36/2011**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente DE SIERVO - Redattore NAPOLITANOUdienza Pubblica del **11/01/2011** Decisione del **07/02/2011**Deposito del **09/02/2011** Pubblicazione in G. U. **16/02/2011**

Norme impugnate: Artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25/02/2010, n. 6.

Massime: **35319 35320**Atti decisi: **ric. 72/2010**

SENTENZA N. 36

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 aprile - 7 maggio 2010, depositato in cancelleria il 6 maggio 2010 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2010.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale in data 30 aprile 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, giusta conforme deliberazione governativa del 23 aprile 2010, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)».

1.1. – Riferisce il ricorrente che la legge impugnata prevede, all'art. 1, che «le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano sono modificate mediante l'aggregazione dei territori del Comune di Lecce ai Comuni di Squinzano e Trepuzzi» in conformità alla planimetria ad essa allegata. Al successivo art. 2 è previsto che i rapporti patrimoniali ed economici conseguenti alle intervenute modificazioni territoriali siano regolati «di comune accordo» fra i predetti tre enti territoriali e, all'art. 3, è, a sua volta, stabilito che «i Comuni interessati alla modifica provvedono ad adeguare la pianificazione prevista dagli strumenti urbanistici vigenti alla nuova dimensione del territorio».

1.2. – Aggiunge il ricorrente che l'art. 4, con quale si conclude la legge censurata, interviene, modificandolo, sul secondo comma dell'art. 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), inserendo in esso, dopo il secondo periodo, un ulteriore periodo dal seguente tenore: «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare».

2. – Così descritto il contenuto della legge impugnata, il Presidente del Consiglio dei ministri ne rileva l'evidente contrasto con l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è consentito alle Regioni di istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e di modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, a condizione che siano «sentite le popolazioni interessate».

L'art. 1 della legge regionale censurata ed i correlati artt. 2 e 3 prevedono, infatti, l'aggregazione del territorio di un Comune a quello di altri Comuni in assenza di referendum popolare fra le popolazioni interessate o di altre forme di consultazione delle medesime.

L'art. 133 della Costituzione, viceversa, nell'attribuire al legislatore regionale la definizione del procedimento legislativo volto a realizzare variazioni territoriale nei Comuni facenti parte della singola Regione, impone a questo il vincolo della consultazione popolare che, come affermato nella giurisprudenza della Corte, «è da ritenersi in ogni caso obbligatoria».

Il legislatore regionale, prosegue il ricorrente, ben potrà individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare ma non potrà mai escludere la consultazione di quanti non possono essere ragionevolmente ritenuti disinteressati alla variazione territoriale né potrà non attribuire alla consultazione medesima una autonoma rilevanza nel procedimento, dovendo, anzi, tenere conto dei suoi esiti nell'adottare la propria determinazione.

Ricorda, ancora, il ricorrente che, in base alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, devono considerarsi, in linea di principio, interessate alla variazione anche le popolazioni insistenti sulla parte di territorio comunale non riguardato dalla modifica, sicché l'eventuale esclusione della consultazione di queste dovrà fondarsi su idonei elementi che, caso per caso, portino ragionevolmente a ritenere la insussistenza di un loro qualificato interesse alla variazione territoriale.

2.1. – Nel caso ora in esame, invece, il legislatore regionale ha ommesso del tutto ogni forma di consultazione, sia, in generale, delle popolazioni dei Comuni il cui territorio è oggetto di variazione, sia, in particolare, delle stesse popolazioni residenti nei territori interessati da questa.

Osserva, ancora, la parte ricorrente che l'art. 1 della legge regionale in questione «contrasta con quanto stabilito dallo Statuto della Regione Puglia», cioè la legge della Regione Puglia 12 maggio 2004,

n. 7 (Statuto della Regione Puglia), che, all'art. 19, comma 2, prevede la consultazione delle popolazioni interessate alle variazioni territoriali dei comuni.

2.2. – La censura governativa si estende anche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010, il quale modifica l'art. 5, comma 2, della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), prevedendo, a regime, il non espletamento della consultazione popolare ove la variazione territoriale consegua ad un accordo tra i comuni interessati.

Infatti, pur essendo riconosciuto, come detto, alla Regione un margine di discrezionalità nella conformazione delle modalità di espletamento della consultazione popolare, tuttavia i criteri adottati non potranno mai comportare a priori l'esclusione automatica delle popolazioni residenti nei Comuni coinvolti nella variazione, né la esistenza di «accordi» fra i questi ultimi può surrogare l'effettivo svolgimento della consultazione popolare.

3. – La Regione Puglia, sebbene ritualmente intimata, non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 133, secondo comma della Costituzione, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)».

2. – Conformemente al contenuto della legge censurata, il ricorso proposto dal Governo, pur nell'unicità del parametro costituzionale evocato, ha sostanzialmente due distinti oggetti. Esso, infatti, per un verso, concerne gli artt. 1, 2 e 3 della citata legge regionale n. 6 del 2010, tramite i quali si è realizzata la variazione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e si sono dettate le regole per la gestione di taluni conseguenti problemi amministrativi, e, per altro verso, riguarda il solo art. 4 della medesima legge regionale, per effetto del quale è stato modificato, introducendo in esso un ulteriore periodo, il preesistente art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali).

Come detto, comune ai due oggetti è la dedotta violazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione. Questa si sarebbe realizzata, nel primo caso, in quanto è stata operata la indicata variazione territoriale senza il preventivo espletamento della consultazione popolare prevista dalla disposizione costituzionale evocata, mentre, nel secondo caso, essa deriverebbe dalla previsione di carattere generale, introdotta nel ricordato art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, dall'ultima disposizione impugnata, secondo la quale potrebbe prescindere dall'espletamento della consultazione popolare là dove la variazione territoriale sia stata preceduta da un accordo fra i Comuni interessati.

3. – Alla duplicità delle questioni corrisponde una duplicità di soluzioni.

3.1. – Osserva, infatti, questa Corte in via preliminare che, con sentenza n. 214 del 2010, essa, avendone riscontrato il contrasto con il medesimo parametro costituzionale ora evocato, già ha provveduto a dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, limitatamente alle parole «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare», aggiunte dal già rammentato art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010. Essendo stata tale sentenza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 25 del 23 giugno 2010, a decorrere da tale data la disposizione censurata è stata espunta dall'ordinamento legislativo regionale, di talché la attuale questione, divenuta priva di oggetto, deve ritenersi inammissibile.

3.2. – Riguardo alle residue disposizioni censurate la questione di legittimità costituzionale è fondata.

Questa Corte già in passato (sentenza n. 47 del 2003) ebbe a precisare che le leggi regionali attraverso le quali si realizza la variazione della circoscrizione territoriale dei Comuni, ovvero se ne dispone la variazione della denominazione, sono tipiche leggi provvedimento, caratterizzate da un aggravamento procedurale, imposto da fonte costituzionale – l'art. 133, secondo comma, della Costituzione – e regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, da fonte regionale, costituita, nel caso che ora interessa, dalla legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), nonché dalla successiva legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo).

Quanto alla Regione Puglia è, sulla materia, intervenuto anche lo stesso statuto regionale – cioè la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia) – il quale, all'art. 19, prevede che sono sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge concernenti, fra l'altro, i mutamenti delle circoscrizioni comunali.

3.3. – In siffatto contesto normativo è, invece, stata approvata la legge regionale n. 6 del 2010, attraverso la quale si è provveduto, in assenza dell'espletamento di qualsivoglia preventiva consultazione popolare, nel senso di modificare, all'art. 1, le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano.

La predetta incompletezza procedimentale non viene ad essere solo una mera irregolarità formale (da sanzionare in quanto la fase mancante costituisce un preciso vincolo per il modus operandi del legislatore regionale: sentenza n. 94 del 2000), ma, principalmente, ha determinato una grave omissione, che ha impedito la valutazione della volontà delle popolazioni interessate alla variazione territoriale, cui non è stato permesso di esprimersi. Nella giurisprudenza di questa Corte si è costantemente affermato che l'adempimento con cui si "sentono" le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria che «deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento» (ex multis: sentenze n. 237 del 2004 e n.47 del 2003). La diversa procedura sopra indicata costituisce un'evidente violazione del precetto imposto dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che determina la illegittimità costituzionale della norma che dispone la ricordata variazione territoriale.

A ciò fa seguito, stante il chiaro rapporto di subordinazione che le lega al ricordato art. 1, la illegittimità costituzionale anche dei successivi artt. 2 e 3 della medesima legge regionale n. 6 del 2010.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)»;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge della Regione Puglia n. 6 del 2010, sollevata, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2011.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.

Sentenza **314/2010**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente AMIRANTE - Redattore FINOCCHIARO

Udienza Pubblica del **21/09/2010** Decisione del **03/11/2010**

Deposito del **11/11/2010** Pubblicazione in G. U. **17/11/2010**

Norme impugnate: Artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 09/11/2009, n. 66.

Massime: **35000 35001 35002**

Atti decisi: **ric. 4/2010**

SENTENZA N. 314

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-11 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2010 ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicoletta Gervasi per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto.

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso del 4 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2010, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni la materia «porti e aeroporti civili».

Le norme impugnate secondo lo Stato sarebbero censurabili per i seguenti motivi:

a) l'art. 1, nel sostituire l'art. 25 della legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88, ai commi 1 e 2, in particolare, riserva alla Regione le funzioni per la «valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere realizzate nei porti di interesse regionale ivi compresi i progetti relativi alle opere di grande infrastrutturazione portuale» (art. 25, comma 1, lett. b). A tale fine sono considerate opere di grande infrastrutturazione le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali;

b) l'art. 9, nel sostituire l'art. 47-ter della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1, al comma 3, prevede espressamente che la struttura regionale competente debba esprimere parere obbligatorio e vincolante sull'idoneità tecnica delle previsioni contenute nel piano regolatore portuale, entro sessanta giorni dalla trasmissione del piano;

c) l'art. 10, nell'introdurre l'art. 47-quater all'interno della stessa legge regionale n. 1 del 2005, dispone che tutti i progetti delle opere dei porti di interesse regionale siano conformi al piano regolatore portuale e siano approvati dal comune di interesse, previa valutazione positiva dell'idoneità tecnica effettuata dalla struttura regionale competente ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lett. b), come modificato ai sensi del citato articolo 1 della legge regionale in esame.

Dette norme, così come esplicitato al punto 11 del «Considerato» del preambolo della legge regionale, che della legge stessa costituisce parte integrante, disciplinano la funzione concernente la valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere dei porti regionali, individuando una struttura regionale che opera detta valutazione, attività svolta in precedenza dal Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Le predette norme regionali, attribuendo la prevista attività valutativa esclusivamente agli uffici regionali, si pongono in contrasto con il complesso di disposizioni statali che affermano l'obbligatorietà del parere – peraltro non vincolante – del Consiglio superiore dei lavori pubblici in materia di «Piani regolatori portuali» e realizzazione delle relative opere.

Infatti, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, ai sensi dell'art. 127 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle

direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 2006, n. 204 (Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici), esercita funzioni consultive ed esprime pareri, tra l'altro, di carattere obbligatorio sui progetti definitivi, ovvero, nei casi previsti dalla legge, sui progetti preliminari, di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro, sui piani portuali, ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale). Si segnala inoltre che l'art. 8, comma 1, n. 6), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile), tra le modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), volte alla certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche, ha introdotto una specifica disposizione a salvaguardia della previsione di cui all'articolo 127 del predetto codice dei contratti pubblici.

Rispetto all'obbligatorietà del parere previsto dalla normativa statale di riferimento in materia di «Piani regolatori portuali» e realizzazione delle relative opere in capo al Consiglio superiore dei lavori pubblici, la legge regionale nulla dispone, attribuendo l'attività valutativa esclusivamente agli uffici regionali competenti.

Alla luce del complesso delle disposizioni statali riferite alla materia in oggetto non potrebbe che desumersi che le stesse, nel prevedere il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, concretizzano un principio fondamentale nella materia di potestà concorrente «porti e aeroporti civili», a garanzia dell'uniformità sul territorio nazionale dei criteri per lo sviluppo coerente ed organico della pianificazione delle aree portuali e che tale principio non possa essere disatteso dal legislatore regionale.

Pertanto, le norme regionali sopra richiamate risulterebbero adottate in violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, considerato il mancato rispetto del principio fondamentale in materia di «porti e aeroporti civili», riferito all'obbligatorietà dell'acquisizione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici per la realizzazione di opere all'interno di un porto.

2.- Con memoria del 29 gennaio 2010 la regione Toscana ha chiesto che il ricorso sia respinto, rilevando che l'articolo 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dall'art. 9 della legge 16 marzo 2001, n. 88 (Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime), successivo alla normativa di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), stabilisce la permanenza in capo allo Stato delle sole funzioni amministrative nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con l'aggiornamento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995 (Identificazione delle aree demaniali marittime escluse della delega alle regioni ai sensi dell'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 della legge n.84 del 1994.

Tale assetto di competenze è stato considerato conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale che, nelle sentenze n. 89 del 2006 e n. 344 del 2007, ha chiarito che i porti non classificati come finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato, né come porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, sono di interesse economico regionale, e nel loro ambito le competenze sono regionali; questo per il rispetto del riparto di attribuzioni risultante dall'art. 117 della Costituzione nelle materie del governo del territorio, porti ed aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, turismo, industria alberghiera e lavori pubblici.

In sostanza, il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime il suo parere tecnico sulle opere e sui piani regolatori relativi ai porti di competenza statale e non anche a quelli di rilievo regionale. Infatti l'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 non ha posto alcuna eccezione in ordine alle funzioni consultive mantenute in capo ad un organo consultivo statale, ma ha chiaramente stabilito che tutte le funzioni sono trasferite alle Regioni e, in particolare, quelle relative alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale ed interregionale e delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale.

L'art. 127 del d.lgs. n. 163 del 2006 chiarisce, poi, in modo inequivocabile che il Consiglio superiore dei lavori pubblici è il massimo organo tecnico consultivo dello Stato. Non si rinviene dunque, nell'ordinamento vigente, il principio alla luce del quale detto organo debba esprimere un parere obbligatorio su tutti i piani regolatori dei porti di rilievo regionale. Tale norma inoltre prevede che il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime parere obbligatorio sui progetti definitivi dei lavori pubblici di competenza statale o comunque finanziati per almeno la metà dallo Stato. Dunque, il ruolo consultivo obbligatorio del Consiglio è chiaramente ricondotto alle opere di competenza dello Stato, mentre, come rilevato, per i porti regionali ormai le competenze fanno capo alle Regioni. L'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 2006, n. 204, (Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici) parimenti fa riferimento al ruolo consultivo del Consiglio superiore dei lavori pubblici per i compiti attribuiti allo Stato e, anzi, aggiunge che ciò avviene «nel rispetto delle prerogative delle Regioni». Ancora, l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 deve essere letto alla luce del trasferimento di competenze operato dal richiamato art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998. Infine, l'art. 8, comma 6-bis, della legge n. 69 del 2009 dispone che resta fermo quanto previsto dall'art. 127 del d.lgs. n. 163 del 2006 e successive modificazioni, con la conseguenza che, per le Amministrazioni diverse dallo Stato, il Consiglio superiore rilascia i propri pareri su richiesta delle Amministrazioni stesse. Le norme regionali non violerebbero dunque alcun principio posto dalla normativa statale.

3.– Nell'imminenza della discussione la Regione Toscana ha depositato memoria con la quale ha ribadito le argomentazioni contenute nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni la materia «porti e aeroporti civili», in quanto, attribuendo la valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere realizzate nei porti regionali esclusivamente agli uffici regionali, le norme impugnate si porrebbero in contrasto con il complesso di disposizioni statali che affermano l'obbligatorietà del parere – peraltro non vincolante – del Consiglio superiore dei lavori pubblici in materia di «Piani regolatori portuali».

A queste conclusioni si oppone la Regione, la quale sostiene che, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dall'articolo 9 della legge 16 marzo 2001, n. 88, (Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime), successivo alla normativa di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, (Riordino della legislazione in materia portuale), sono rimaste allo Stato solo le funzioni amministrative nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con l'aggiornamento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 1995 (Identificazione delle aree demaniali marittime escluse della delega alle regioni ai sensi dell'art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 della citata legge n. 84 del 1994.

2.– Il ricorso è fondato.

2.1.– È necessario partire dall'esame della legge n. 84 del 1994, il cui art. 4 opera la distinzione tra porti di interesse internazionale, statale e regionale, mentre il successivo art. 5 stabilisce che il piano regolatore portuale è inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Sulla base delle citate disposizioni lo Stato ritiene che la normativa impugnata, escludendo il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, violi l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Infatti: l'art. 1, comma 1, lettera b), della Regione Toscana n. 66 del 2009, attribuisce alla Regione la valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere realizzate nei porti di interesse regionale, ivi compresi i progetti relativi alle opere di grande infrastrutturazione portuale; l'art. 9, comma 3, dispone che la struttura regionale competente esprime parere obbligatorio e vincolante sull'idoneità tecnica delle previsioni contenute nel piano regolatore portuale, entro sessanta giorni dalla trasmissione del piano; mentre l'art. 10, comma 1, stabilisce che tutti i progetti delle opere dei porti di interesse regionale sono conformi al piano regolatore portuale e sono approvati dal comune, previa valutazione positiva dell'idoneità tecnica effettuata dalla struttura regionale competente ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera b), della citata legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88.

Successivamente alla legge n. 84 del 1994, è intervenuto il d.lgs. n. 112 del 1998, il quale, all'art. 104, stabilisce che «1. Sono mantenute allo Stato le funzioni relative: (omissis) s) alla classificazione dei porti; alla pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale e internazionale»; mentre il successivo art. 105 dispone che «1. Sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni. 2. Tra le funzioni di cui al comma 1 sono, in particolare, conferite alle regioni le funzioni relative: (omissis) e) alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale».

Da tali norme emerge che residuano allo Stato solo le funzioni concernenti porti internazionali e nazionali, mentre risultano attribuite alla Regione tutte le funzioni concernenti i porti regionali, con esclusione della subordinazione dell'esercizio di tali attività al parere del Consiglio superiore.

A ciò si deve aggiungere che ai sensi dell'art. 127 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) «Il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime parere obbligatorio sui progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro, nonché parere sui progetti delle altre stazioni appaltanti che siano pubbliche amministrazioni, sempre superiori a tale importo, ove esse ne facciano richiesta. Per i lavori pubblici di importo inferiore a 25 milioni di euro, le competenze del Consiglio superiore sono esercitate dai comitati tecnici amministrativi presso i servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT). Qualora il lavoro pubblico di importo inferiore a 25 milioni di euro, presenti elementi di particolare rilevanza e complessità, il direttore del settore infrastrutture sottopone il progetto, con motivata relazione illustrativa, al parere del Consiglio superiore».

Inoltre, l'art. 1 del d.P.R. 27 aprile 2006, n. 204 (Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici) dispone che «Il Consiglio superiore, nell'ambito dei compiti attribuiti allo Stato e nel rispetto delle prerogative delle regioni e delle province autonome, delle province e dei comuni, esercita funzioni consultive ed esprime pareri: a) di carattere obbligatorio sui progetti definitivi, ovvero, nei casi previsti dalla legge, sui progetti preliminari, di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro, sui piani portuali, ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e inoltre sui progetti di competenza statale o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato relativi all'informatica ed alle

infrastrutture tecnologiche a servizio del trasporto combinato terrestre e marittimo, dei sistemi portuali, degli interporti e della logistica, onde garantire l'interoperabilità delle tecnologie e delle piattaforme software e agevolare l'accesso alle infrastrutture di trasporto».

Infine, l'art. 8, comma 6-bis, della legge n. 69 del 2009 dispone che resta fermo quanto previsto dall'art. 127 d.lgs. n. 163 del 2006 e successive modificazioni.

Dalla successione temporale delle disposizioni richiamate emerge chiaramente che, sulla base degli artt. 4 e 5 della legge n. 84 del 1994, il piano regolatore portuale, adottato nei modi di legge, era inviato per il parere obbligatorio al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprimeva entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, intendendosi tale parere reso in senso favorevole dopo l'inutile decorso del predetto termine. A seguito del mutamento del quadro normativo per effetto delle ricordate disposizioni di cui agli artt. 104 e 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 127 del d.lgs. n. 163 del 2006, la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici è esclusa solo con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale che non siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato, o che siano di importo non superiore a venticinque milioni di euro.

Viceversa il mantenimento del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici per le altre ipotesi costituisce principio fondamentale della materia «porti e aeroporti civili», e pertanto le norme impugnate - le quali invece escludono in ogni caso la richiesta di questo parere - sono costituzionalmente illegittime per contrasto con tale principio fondamentale e, quindi, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Ne consegue che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana n. 66 del 2009, nella parte in cui escludono la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale, che siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato e che siano di importo superiore a venticinque milioni di euro.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», nella parte in cui escludono la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale che siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato e che siano di importo superiore a venticinque milioni di euro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 novembre
2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.

Sentenza **214/2010**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI

Presidente AMIRANTE - Redattore DE SIERVO

Udienza Pubblica del **11/05/2010** Decisione del **09/06/2010**

Deposito del **17/06/2010** Pubblicazione in G. U. **23/06/2010**

Norme impugnate: Art. 5, c. 4°, della legge della Regione Puglia 20/12/1973, n. 26, come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 30/09/1986, n. 28.

Massime: **34744 34745 34746 34747**

Atti decisi: **ord. 167/2009**

SENTENZA N. 214

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973 n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986 n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione di Lecce, nel procedimento vertente tra A. P. e il Comune di Sogliano Cavour ed altri con ordinanza del 23 marzo 2009, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di costituzione di A. P.;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

udito l'avvocato Giuseppe Gallo per A. P..

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza depositata il 23 marzo 2009 e pervenuta a questa Corte il 20 maggio 2009 il Tribunale amministrativo per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), nel testo aggiunto dall'art. 1 della legge della medesima Regione 30 settembre 1986, n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali), in riferimento all'art. 133 della Costituzione.

Il TAR rimettente premette di essere investito del ricorso proposto con riguardo alla destinazione urbanistica di un fondo originariamente sito presso il Comune di Sogliano Cavour, ma entrato a far parte del contiguo Comune di Galatina per effetto del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 326 del 2004, che ha operato una variazione dei confini dei due Comuni contermini.

Il predetto decreto, prosegue il rimettente, è stato adottato in applicazione della disposizione impugnata, secondo la quale «quando la modifica della circoscrizione territoriale ha luogo per effetto di permuta e/o di cessione di terreni fra comuni contermini che, d'accordo, ne regolino anche i rapporti patrimoniali ed economico-finanziari di cui al successivo art. 7, alle istanze dei comuni interessati provvede il Presidente della Giunta regionale con proprio decreto, su conforme deliberazione della Giunta medesima». Pertanto, il procedimento di modifica delle circoscrizioni comunali interessate, preceduto nel caso di specie dall'accordo fra i Comuni sulla permuta dei terreni, non è stato accompagnato dal referendum rivolto alle popolazioni interessate, né si è perfezionato per mezzo di una legge regionale, secondo quanto invece prescritto dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione.

Nel giudizio a quo, prosegue il rimettente, il passaggio del fondo della ricorrente da un Comune all'altro spiega effetti, poiché comporta il rigetto della domanda di rilascio di permesso a costruire, che è stata formulata all'indirizzo del Comune di Sogliano Cavour, anziché del Comune di Galatina, ove, comunque, vige una normativa urbanistica più severa.

Pertanto il TAR giudica rilevante la questione di costituzionalità della legge regionale impugnata, di cui il decreto del Presidente della Giunta (anch'esso censurato nel giudizio a quo) ha reso puntuale applicazione.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che l'art. 5 della legge impugnata prevede ai commi 1 e 2 un'ipotesi generale di modifica territoriale delle circoscrizioni comunali, alla quale si applica integralmente quanto previsto dall'art. 133, secondo comma, Cost.; a tale disposizione costituzionale, invece, il comma 4, oggetto di censura, apporterebbe una deroga per il caso peculiare su cui verte il processo principale: la norma impugnata non potrebbe essere interpretata in un senso costituzionalmente conforme, né con riguardo all'art. 133 Cost., né con riguardo all'art. 63 dello statuto della Regione Puglia, approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 349 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia), e vigente quando il decreto del Presidente della Giunta è stato emanato, che nella sostanza riprodurrebbe quanto previsto dalla Costituzione.

Si è costituita in giudizio la ricorrente nel processo principale, concludendo per l'accoglimento della questione.

La parte privata reputa palese la violazione degli artt. 3 e 133 Cost., posto che la norma impugnata non prevede né il referendum consultivo, né la riserva di legge regionale, e spende a tale proposito argomenti analoghi a quelli del rimettente.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), nel testo aggiunto dall'art. 1 della legge della medesima Regione 30 settembre 1986, n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali), in riferimento all'art. 133 della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede che una modifica territoriale «effetto di permuta e/o di cessione di terreni» fra Comuni confinanti, che siano tra loro d'accordo e che anche abbiano regolato d'intesa tra loro «i rapporti patrimoniali ed economico finanziari», possa intervenire mediante decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale.

Ad avviso del giudice a quo, che deve fare applicazione di tale previsione normativa in giudizio, con una disposizione del genere si derogherebbe a quanto previsto del secondo comma dell'art. 133 Cost., secondo cui le modifiche delle circoscrizioni comunali debbono essere decise da leggi regionali, sentite le popolazioni interessate. Anche la disposizione dello statuto della Regione Puglia vigente alla data del provvedimento regionale che ha parzialmente modificato i confini fra i Comuni di Galatina e di Sogliano Cavour (art. 63 della legge 22 maggio 1971, n. 349, Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia) prevedeva che mutamenti del genere potessero avvenire solo per legge regionale «sentite le popolazioni interessate».

2. – Nel costituirsi in giudizio, la parte ricorrente nel processo principale ha dedotto, altresì, la violazione dell'art. 3 Cost., che è parametro non invocato dal rimettente: tale censura non può conseguentemente divenire oggetto di scrutinio, poiché nel giudizio incidentale «non possono essere esaminati gli autonomi vizi eccepiti» dalle parti, ma non dal giudice a quo (ex plurimis, sentenza n. 362 del 2008).

3. – La questione è fondata.

La norma impugnata introduce un procedimento semplificato, ai fini della modifica delle circoscrizioni comunali nella Regione Puglia, limitatamente al caso in cui essa derivi da permuta e/o da cessione di terreni voluta dalle due amministrazioni comunali confinanti: la formulazione letterale di tale previsione normativa rende evidente che si possa procedere in difetto di entrambi i requisiti richiesti dall'art. 133, secondo comma, Cost., ovvero la legge regionale ed il referendum consultivo.

Quanto a quest'ultimo, in particolare, questa Corte ha già affermato, da ultimo nella sentenza n. 237 del 2004, che è principio consolidato della propria giurisprudenza quello «secondo cui l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che nell'attribuire alla Regione il potere, con legge, di istituire «nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni», prescrive di sentire «le popolazioni interessate», «comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l'obbligo di procedere a tal fine mediante referendum (cfr. sentenze n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981)». L'istituto referendario, infatti, garantisce «l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate» (sentenza n. 279 del 1994) anche per la mera modificazione delle circoscrizioni comunali (sentenza n. 433 del 1995) e pertanto il legislatore regionale dispone in materia soltanto del potere di regolare il procedimento che conduce alla variazione, ed in particolare di stabilire gli eventuali criteri per la individuazione delle «popolazioni interessate» al procedimento referendario (sentenza n. 94 del 2000).

Posto che l'art. 133, secondo comma, Cost. impone l'osservanza di tali forme ogni qual volta si verifichi l'effetto di una modifica delle circoscrizioni territoriali, non sono ammesse deroghe per ipotesi ritenute di minor rilievo.

Difatti, la legislazione statale e, quanto alla Regione Puglia, la stessa legislazione statutaria sviluppatasi a partire dall'art. 133, secondo comma, Cost. è rispettosa delle condizioni appena accennate.

L'art. 15 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nel disciplinare l'esercizio dei poteri regionali in tema di modifiche territoriali dei Comuni, ha previsto in generale la necessità che la Regione proceda in via legislativa, sentendo previamente le popolazioni interessate, senza distinguere dalle altre le ipotesi in cui esista una concorde volontà degli enti coinvolti nelle modificazioni territoriali.

Inoltre, la stessa Regione Puglia ha previsto in entrambi i testi statutari che ha adottato, in conformità al dettato costituzionale ed alla richiamata giurisprudenza costituzionale, una disciplina uniforme sia per l'istituzione mediante legge di nuovi Comuni, sia per i mutamenti delle loro circoscrizioni e denominazioni ed ha previsto la necessità di previe idonee forme di partecipazione delle popolazioni interessate (al già richiamato art. 63 dello statuto del 1971 è seguito l'art. 19, secondo comma, dello statuto attualmente vigente, approvato con la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7, recante lo Statuto della Regione Puglia).

Invece, nella propria legislazione ordinaria, a partire dal 1986, la Regione ha escluso sia la necessità della apposita legge regionale, sia la previa consultazione referendaria delle popolazioni interessate, nell'ipotesi, propria del giudizio a quo, in cui fra Comuni contermini, in presenza di permuta e/o cessione di terreni, vi fosse un accordo fra le amministrazioni comunali interessate dalle modifiche territoriali, quando, invece, l'art. 133, secondo comma, Cost. non consente in nessun caso di surrogare con altri elementi procedurali né la legge regionale, né il referendum: così l'art. 2 della legge regionale 30 settembre 1986, n. 26 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27, concernente norme sul referendum abrogativo e consultivo) ha introdotto nell'art. 21, comma 4, lettera f) della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo), i criteri di individuazione delle popolazioni interessate al referendum nel caso di permuta del territorio fra due o più Comuni contermini solo per l'eventualità che manchi l'accordo dei Comuni interessati, postulando in tal modo in forma inequivoca che, ove l'accordo sia raggiunto, il referendum possa non avere luogo; contemporaneamente l'art. 1 della legge regionale n. 28 del 1986 ha introdotto il censurato comma 4 dell'art. 5 della legge regionale n. 26 del 1973.

Infine, l'art. 4 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 6 (Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26, Norme in materia di circoscrizioni comunali) ha aggiunto espressamente al comma 2 dell'art. 5 della stessa legge regionale n. 26 del 1973 la previsione secondo la quale «in caso di accordo fra i Comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare», ogni qual volta si proceda alla modifica delle circoscrizioni territoriali: con tale ultima disposizione normativa la deroga apportata all'art. 133, secondo comma, Cost. assume quindi una portata ancora più ampia, sia pure per il solo profilo dell'obbligo della consultazione referendaria.

La disposizione impugnata, confermata dalla contemporanea modifica apportata alla legge regionale sul referendum, non può pertanto che essere interpretata come elusiva della speciale procedura prescritta dal secondo comma dell'art. 133 Cost., a garanzia della partecipazione popolare al procedimento e della necessaria assunzione di responsabilità in questa materia da parte del massimo organo rappresentativo della Regione, mediante l'approvazione di un'apposita legge.

La disposizione censurata deve pertanto essere dichiarata incostituzionale.

4. – Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 la dichiarazione di incostituzionalità deve essere estesa al comma 4, lettera f), dell'art. 21 della legge regionale n. 27 del 1973, limitatamente alle parole «quando manca l'accordo dei Comuni interessati», posto che tale previsione fa corpo con la norma impugnata, producendo unitamente ad essa, quanto alle parole colpite dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, l'effetto di escludere il referendum. Parimenti incostituzionale in via consequenziale deve ritenersi l'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, limitatamente alle parole «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare.», aggiunte dal già rammentato art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010. Né vi sono ostacoli ad estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale ad una disposizione normativa sopravvenuta allo stesso giudizio a quo, quando essa abbia carattere consequenziale. Infatti, l'apprezzamento di questa Corte, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della

decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionali. In tale prospettiva, l'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010 riproduce il medesimo vizio di incostituzionalità da cui è affetta la norma impugnata dal rimettente, sotto il profilo della sottrazione della procedura al referendum per il caso di accordo tra Comuni, ponendosi con quest'ultima in un rapporto tale per cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della sola disposizione censurata non sarebbe da sé sola idonea a rimuovere integralmente un vizio, in parte riprodotto dalla successiva legislazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, lettera f), della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo), come modificato dall'art. 2 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 26 (Modifica alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 concernente norme sul referendum abrogativo e consultivo), limitatamente alle parole: «quando manca l'accordo dei Comuni interessati»;

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 26 del 1973, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6 (Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26, Norme in materia di circoscrizioni comunali), limitatamente alle parole: «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare.».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.

CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 13 FEBBRAIO 2003, N. 47

Svolgimento del processo

1. - Nel corso di un giudizio sui ricorsi riuniti del Comune di Bollate nonché di Gianfranco Marino Capitani ed Enrico Confalonieri per l'annullamento, previa sospensione, del decreto del Prefetto di Milano in data 1 febbraio 2002, recante la nomina del commissario prefettizio presso il neo-istituito Comune di Baranzate, e degli atti connessi e conseguenti, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con ordinanza del 23 aprile 2002, pervenuta a questa Corte il 18 giugno 2002, ha sollevato, in riferimento *all'art. 133 della Costituzione*, secondo comma, , questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, numero 3 (recte: comma 3), della legge della Regione Lombardia 7 settembre 1992, n. 28 (Norme sulle circoscrizioni comunali), e dell'intera legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 21 (Istituzione del Comune di Baranzate in Provincia di Milano).

La questione sollevata trae origine dalla vicenda dell'erezione in Comune della frazione di Baranzate mediante distacco dal Comune di Bollate, disposta con la legge della Regione Lombardia n. 21 del 2001, dopo un referendum consultivo, indetto ai sensi dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia n. 28 del 1992, in cui sono stati ammessi al voto, non tutti gli elettori del Comune di Bollate, ma unicamente i residenti della frazione intenzionata a distaccarsi.

L'art. 133 Cost. , secondo comma, statuisce che "la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni". La Costituzione, per l'istituzione di un nuovo Comune, pone il principio della necessità di una preventiva audizione delle "popolazioni interessate".

Il Tribunale amministrativo ritiene che il precetto costituzionale debba essere interpretato in senso ampio, e precisamente nel senso che alla consultazione referendaria prodromica all'istituzione di un nuovo Comune debbano partecipare tutti i cittadini del Comune da cui avviene il distacco, essendo quest'ultimo destinato a subire la contrazione della propria popolazione e del proprio territorio a favore dell'istituendo nuovo Comune.

Ad una tale interpretazione del citato *art. 133 Cost.*, secondo comma sarebbe pervenuta la giurisprudenza costituzionale. Il remittente invoca le sentenze di questa Corte n. 433 del 1995 e n. 94 del 2000, secondo cui, in linea generale, le popolazioni interessate sono tanto quelle che verrebbero a dar vita ad un nuovo Comune così come quelle che rimarrebbero nella parte, per così dire, "residua" del Comune di origine: ciò, osserva il TAR, in quanto, di regola, entrambe queste popolazioni hanno un interesse qualificato nei riguardi dell'evento in oggetto, giacché in tale evento, da un lato, "ricorre la

Sentenza della Corte Costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47

situazione di smembramento (sia dal punto di vista della popolazione sia da quello del territorio) dell'originario unico Comune e, d'altro lato, ricorre la situazione della richiesta erezione in ente territoriale della frazione comunale e del relativo aggregato sociale". Secondo la giurisprudenza costituzionale esiste, bensì, una possibilità di deroga ad un siffatto principio, ma limitata a casi eccezionali, in cui non può dirsi sussista, in capo all'intera popolazione dell'originario Comune, un interesse qualificato al distacco della frazione dal Comune medesimo. Tali casi sono stati ricondotti alle seguenti ipotesi: a) che il gruppo il quale chiede l'autonomia abbia una sua caratterizzazione distintiva, tale da far ritenere questo gruppo già esistente come fatto sociologicamente distinto e, comunque, collegato con un'area eccentrica rispetto al capoluogo; b) che la modificazione proposta abbia limitata entità con riferimento sia al territorio sia alla popolazione, rispetto al totale.

Ad avviso del giudice a quo, nel caso al suo esame non ricorrerebbe alcuna delle ipotesi derogatorie sopra evidenziate; avendo la Regione stabilito, con l'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1992, che la consultazione debba riguardare la sola popolazione della frazione direttamente interessata, le disposizioni di legge regionale impugnate apparirebbero in contrasto con la norma costituzionale.

2. - Nel giudizio dinanzi alla Corte si sono costituiti la Regione Lombardia, il Comune di Bollate e il Comitato "Uniti per Baranzate".

2.1. - La Regione Lombardia ha concluso per la non fondatezza della questione. L'ordinanza di rimessione si limiterebbe a presentare una lettura del secondo comma dell'art. 133 della Costituzione basata su un'interpretazione riduttiva di quanto affermato dalla Corte Costituzionale, poiché nella sentenza n. 94 del 2000 è stato escluso che l'ambito della consultazione debba necessariamente e in ogni caso coincidere con la totalità della popolazione dei Comuni coinvolti nella variazione.

In ogni caso, assume la Regione Lombardia, è il Consiglio regionale che, al fine di verificare se una consultazione generalizzata della popolazione sia o meno imposta, deve compiere, caso per caso, la valutazione degli elementi di fatto al momento di indire il referendum consultivo. Nella specie il Consiglio regionale della Lombardia avrebbe svolto un'attenta istruttoria sulle circostanze di fatto giustificanti il distacco da Bollate della frazione di Baranzate, come emergerebbe, in particolare, dai lavori preparatori della legge regionale istitutiva di quest'ultimo Comune.

Dalla sentenza n. 433 del 1995 di questa Corte scaturirebbe l'idea che ciò che conta non sono le previsioni astratte, ma gli accertamenti in concreto: indipendentemente da ciò che la legge generale sul procedimento stabilisce, ciò che rileva, si sostiene, è se il Consiglio regionale abbia valutato a quali parti della popolazione estendere la consultazione referendaria. Pertanto, anche una previsione legislativa astratta improntata ad una interpretazione restrittiva del significato della locuzione "popolazioni interessate", nel senso della consultazione dei soli aventi diritto al voto residenti nella parte di territorio che chiede di staccarsi, non sarebbe in sé incostituzionale. Difatti la Corte, nella sentenza n. 94 del 2000, afferma che possono certamente configurarsi situazioni in cui l'esistenza di un interesse, rispetto alla variazione, delle popolazioni

Sentenza della Corte Costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47

residenti in aree diverse da quelle destinate al trasferimento è ragionevolmente da escludersi: "ma, appunto, l'esclusione deve fondarsi allora - tanto più quando sia sancita in astratto, senza riguardo alle singole proposte di variazione - su elementi sicuramente idonei a farne ritenere insussistente l'irragionevolezza". Quindi ben potrebbero darsi previsioni astratte come quelle della legge regionale lombarda che, pur non conformi alla regola generale ricordata, risultano non incostituzionali di fatto, nella loro applicazione in concreto.

In conclusione la legge regionale istitutiva del Comune di Baranzate sarebbe esente dal vizio di violazione *dell'art. 133 Cost.*, secondo comma, perché avrebbe alle spalle una valutazione in concreto delle situazioni che la Corte stessa indicò nella sentenza n. 433 del 1995. Ma, tenuto conto delle modalità concrete della sua applicazione, alla dichiarazione di incostituzionalità potrebbe sottrarsi la stessa norma regionale generale sul procedimento, ossia l'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1992.

2.2. - Il Comune di Bollate ha concluso per l'accoglimento della questione, riservando ogni più ampia illustrazione a successiva memoria.

2.3. - Il Comitato "Uniti per Baranzate" ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile, improcedibile e comunque infondata, rinviando anch'esso a separata memoria l'esposizione delle ragioni a sostegno delle rassegnate conclusioni.

3. - In prossimità dell'udienza hanno depositato memorie illustrative la Regione Lombardia, il Comitato "Uniti per Baranzate" e il Comune di Bollate.

3.1. - La Regione Lombardia ribadisce che *dall'art. 133 Cost.*, secondo comma non è possibile derivare un concetto univoco di "popolazioni interessate" nella ipotesi di istituzione di nuovi Comuni o di modifica delle circoscrizioni di Comuni esistenti, dovendosi escludere che l'ambito della consultazione debba necessariamente ed in ogni caso coincidere con la totalità della popolazione dei Comuni coinvolti nella variazione.

Ne deriva che la legge regionale in materia non è una legge a contenuto costituzionalmente vincolato quanto alla individuazione delle popolazioni interessate a partecipare alla consultazione referendaria, avendo la Corte riconosciuto, con la sentenza n. 94 del 2000, "uno spazio al legislatore regionale, oltre che, eventualmente, al legislatore statale, in sede di determinazione dei principi fondamentali".

Secondo la difesa della Regione Lombardia, la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione avrebbe toccato anche l'argomento qui in questione, dato che la materia "circoscrizioni comunali" - ricompresa nell'elenco di materie di competenza legislativa regionale concorrente nel vecchio testo *dell'art. 117 Cost.* - non è più citata nel nuovo testo *dell'art. 117 Cost.* e dovrebbe perciò appartenere alla legislazione "residuale" o esclusiva regionale. Ciò dovrebbe eliminare la necessaria interposizione di una legge statale - contenente i principi fondamentali della materia - tra la Costituzione e la legge regionale, con la conseguenza che la corretta interpretazione/attuazione del

Sentenza della Corte Costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47

dettato costituzionale potrebbe essere fatta direttamente dalla legge regionale, alla luce dei principi derivabili dalla giurisprudenza costituzionale.

In questa prospettiva, ad avviso della Regione Lombardia, *l'art. 133 Cost.*, secondo comma, sarebbe una norma di principio, suscettibile di essere riempita di contenuti dal legislatore regionale.

Osserva la Regione che, anche secondo la sentenza n. 94 del 2000 di questa Corte, le popolazioni residenti nelle aree territoriali destinate a passare ad un Comune diverso da quello di cui attualmente fanno parte hanno, nel procedimento che conduce alla variazione territoriale, una posizione particolarmente qualificata, tanto che la volontà da esse espressa deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne debba tenere conto quando adotta la propria finale determinazione. L'autonoma evidenza della volontà di quegli elettori potrebbe essere bensì salvaguardata da procedure che consentano di conteggiare separatamente il voto di costoro, ma, in tal modo, si rischierebbe di scivolare sul terreno di procedure complesse e di difficile attuazione, che aggraverebbero i procedimenti referendari e ne renderebbero di ardua lettura e interpretazione i risultati da parte del legislatore regionale. Mentre l'obbligatorio interpellò dell'intera popolazione del Comune d'origine rischierebbe di porre quantitativamente nel nulla la volontà dei diretti interessati.

La questione, sostiene la Regione, andrebbe allora risolta caso per caso, con attenzione alle peculiarità della vicenda concreta portata all'attenzione del giudice costituzionale.

Ci sarebbe una differenza fra la vicenda del distacco di Boville da Marino (caso che diede origine alla questione risolta con la sentenza n. 433 del 1995) e la vicenda dell'erezione a Comune autonomo di Baranzate, per distacco da Bollate. Una cosa infatti sarebbe l'erezione a Comune autonomo di una frazione (non piccola ma neppure enorme) di un Comune che resta comunque più grande, come nel caso ora all'esame della Corte, altra cosa sarebbe invece l'erezione a Comune autonomo di una larghissima parte del territorio di un Comune preesistente, come avvenne nel caso di Marino. In quel caso, sarebbe stato assurdo non consultare tutta la popolazione di Marino, proprio perché Marino, dopo la scissione di Boville, sarebbe diventato altro da quel che era.

Proprio l'attenzione alle peculiarità del caso di Baranzate, evidenziata dai lavori preparatori della legge regionale n. 21 del 2001, dovrebbe guidare la Corte verso il rigetto della odierna questione di legittimità costituzionale. In particolare, nella memoria si sostiene che il Consiglio regionale lombardo avrebbe attentamente valutato sia la sentenza n. 433 del 1995, sia le eccezioni alla regola generale da questa fissate, ritenendo che il referendum svoltosi si potesse ex post considerare legittimo proprio in quanto tenutosi tra i soli elettori della frazione che domandava di erigersi a Comune autonomo.

Questa istruttoria non sarebbe stata compiuta dal TAR per la Lombardia. L'ordinanza del giudice a quo, infatti, si limiterebbe ad affermare che, nel caso in esame, non risulta ricorrere nessuna delle ipotesi derogatorie rispetto al principio della necessaria consultazione di tutta la popolazione del Comune originario. Ma l'affermazione sarebbe

Sentenza della Corte Costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47

apodittica, senza una parola di dimostrazione. Tale mancanza finirebbe per determinare una irrimediabile carenza di motivazione relativamente alla non manifesta infondatezza della questione sollevata. Il dubbio di costituzionalità sarebbe pertanto manifestamente inammissibile.

In via subordinata, la Regione chiede che la questione di costituzionalità abbia un esito diverso con riguardo alla legge generale sul procedimento e a quella provvedimentale istitutiva del Comune di Baranzate.

La questione relativa alla prima legge potrebbe essere accolta, ma dovrebbe essere rigettata la questione sollevata sulla seconda.

Da una parte, potrebbe essere affermata l'incostituzionalità della previsione normativa, generale e astratta, per cui al referendum consultivo indetto per l'istituzione del nuovo Comune partecipano soltanto gli elettori della frazione che abbia chiesto di essere eretta in Comune autonomo.

Ma, dall'altra parte, questa declaratoria di incostituzionalità non necessariamente travolgerebbe anche la legge istitutiva del Comune di Baranzate, atteso che nella specie il Consiglio regionale lombardo ha effettivamente verificato di fatto e in concreto - sulla base delle condizioni che la Corte ha indicato nella sentenza n. 433 del 1995 - che sussisteva un interesse a partecipare alla consultazione di quella sola parte di popolazione che chiedeva di erigersi in Comune autonomo.

3.2. - Il Comitato "Uniti per Baranzate" fa proprie le ragioni di infondatezza della questione di legittimità costituzionale illustrate dalla Regione Lombardia.

Il Comitato ritiene inoltre la questione di costituzionalità inammissibile per varie ragioni: per inammissibilità del ricorso che ha dato avvio al giudizio a quo, avverso l'atto di nomina del commissario prefettizio, per carenza di interesse e per difetto di legittimazione attiva del Comune di Bollate; perché l'impugnazione dell'atto di indizione dei comizi elettorali sarebbe avvenuta attraverso la non consentita proposizione di motivi aggiunti, modificandosi in tal modo il petitum e ampliandosi il thema decidendum; perché anche rispetto all'impugnativa di tale ultimo atto il Comune di Bollate sarebbe privo di legittimazione attiva e di interesse; perché, infine, sarebbe inammissibile per carenza di interesse e difetto di legittimazione attiva il ricorso proposto dai cittadini elettori Capitani e Confalonieri.

Il difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione su queste questioni pregiudiziali si tradurrebbe in omessa motivazione sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

Altro motivo di inammissibilità risiederebbe nel fatto che il giudice a quo non avrebbe valutato la non manifesta infondatezza della questione, avendo omesso ogni necessario riferimento al caso concreto della legge istitutiva del Comune di Baranzate. Il TAR, in particolare, non avrebbe preso in considerazione gli imprescindibili elementi di fatto geografici, ambientali, sociologici e storici che la giurisprudenza costituzionale indica ai fini dell'estensione della nozione di popolazioni interessate, ai sensi *dell'art. 133 della*

Sentenza della Corte Costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47

Costituzione, secondo comma, , e che il Consiglio regionale aveva invece accuratamente valutato per escludere l'estensione del referendum anche alla restante popolazione bollatese.

Secondo la difesa del Comitato, inoltre, la legge regionale n. 28 del 1992 e la legge regionale n. 21 del 2001 andrebbero scrutinate in modo autonomo, e non potrebbe risolversi la questione in termini di incostituzionalità in astratto, quanto alla prima, e di illegittimità automaticamente derivata, quanto alla seconda. Inoltre, la questione di costituzionalità della legge regionale n. 28 del 1992 sarebbe rilevante soltanto nel caso in cui, concretamente, si fosse posta la necessità costituzionale del referendum esteso all'intera popolazione del Comune originario.

Avulsa dal caso concreto, la questione di costituzionalità della legge generale sarebbe irrilevante; e sarebbe parimenti inammissibile la questione sollevata con riferimento alla legge regionale provvedimentoale, giacché il giudizio di non manifesta infondatezza andava esperito e motivato in base alla situazione specifica di Baranzate rispetto a Bollate.

A dimostrazione dell'assunto che sulla legge provvedimentoale istitutiva del Comune la dichiarazione di incostituzionalità non potrebbe essere automatica, la difesa del Comitato ricorda che, nel caso della sentenza n. 433 del 1995, che ha portato alla pronuncia di incostituzionalità della legge della Regione Lazio sul procedimento legislativo e della legge regionale istitutiva del Comune di Boville, la legge istitutiva del Comune di Fiumicino emerse quale ipotesi derogatoria all'estensione del referendum all'intera popolazione del Comune originario, perfettamente legittima ai sensi *dell'art. 133 Cost.* Pure la legge istitutiva di Fiumicino, invero, era stata adottata sulla base della medesima legge procedimentale del Lazio "a monte" della legge istitutiva del Comune di Boville, ma non per questo era dato parlarsi di incostituzionalità "derivata", considerato che le condizioni specifiche di Fiumicino erano particolari e che la consultazione di parte limitata della popolazione appariva razionale e costituzionalmente giustificata.

3.3. - Ad avviso del Comune di Bollate, l'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1992 viola, di per sé, *l'art. 133 della Costituzione*, secondo comma, perché sancisce in via generale ed astratta che soltanto le popolazioni delle frazioni che intendano erigersi in Comune debbano essere sentite, a prescindere da qualsivoglia indagine in ordine alla portata ed agli effetti del distacco e, quindi, al concreto interesse dell'intera popolazione del Comune che subisce il distacco medesimo a partecipare alla consultazione.

La legge regionale precluderebbe ogni diversa valutazione, obbligando il Consiglio regionale a limitare la consultazione ai soli cittadini della frazione.

In ogni caso, nella memoria si esclude che in concreto ricorressero le condizioni in presenza delle quali soltanto può derogarsi al principio generale di estensione del referendum a tutto il Comune e non alla sola frazione. L'istituzione del Comune di Baranzate significherebbe infatti, per il Comune di Bollate, la perdita di circa un quarto

Sentenza della Corte Costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47

della propria popolazione, così finendo con l'incidere, in modo rilevante, sulla consistenza demografica nonché sull'organizzazione e sull'attività del Comune di Bollate. Né, d'altra parte, sussisterebbe alcuna caratterizzazione sociale distintiva della frazione di Baranzate rispetto all'intero Comune.

Motivi della decisione

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita della legittimità costituzionale, in riferimento *all'art. 133 della Costituzione*, secondo comma, dell'art. 10, comma 3, della legge regionale della Lombardia 7 settembre 1992, n. 28 (Norme sulle circoscrizioni comunali), nonché della intera legge regionale della Lombardia 23 novembre 2001, n. 21 (Istituzione del Comune di Baranzate in Provincia di Milano).

L'art. 10 della legge regionale n. 28 del 1992, nel disciplinare l'effettuazione del referendum per la consultazione delle popolazioni interessate ai fini della istituzione di nuovi Comuni e di mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, prevede, al comma 3, che "al referendum indetto per l'istituzione di nuovo Comune o per il mutamento di circoscrizione comunale partecipano soltanto gli elettori della frazione che abbia chiesto di essere eretta in Comune autonomo, o di quella frazione o borgata o porzione di territorio che verrebbe trasferita dall'uno all'altro Comune".

Secondo il remittente, tale disposizione sarebbe in contrasto con *l'art. 133 della Costituzione*, secondo comma, che impone di sentire, ai fini delle modificazioni territoriali dei Comuni, le "popolazioni interessate", fra le quali dovrebbe ritenersi compresa, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, anche la popolazione residente nella parte del territorio comunale diversa da quella su cui si intende costituire il nuovo Comune.

Il Tribunale ricorda che si può derogare a questo principio in casi eccezionali in cui non sussiste un interesse qualificato, in relazione alla progettata variazione territoriale, in capo all'intera popolazione del Comune originario: ma sostiene che nel caso in esame non ricorrerebbe nessuna di tali ipotesi, e che, prevedendo la norma generale di cui all'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1992, che la consultazione sia sempre limitata alla sola popolazione della frazione che si intende erigere in Comune autonomo, tale norma generale, nonché la legge istitutiva del Comune di Baranzate, apparirebbero in contrasto con il disposto costituzionale.

2.- Non possono accogliersi le eccezioni di inammissibilità delle questioni, che il Comitato "Uniti per Baranzate" ha sollevato sull'assunto che il Tribunale remittente avrebbe omesso di tener conto di eccezioni di carenza di interesse e di difetto di legittimazione attiva del ricorrente, di inammissibilità dei motivi aggiunti, di erroneità del rito seguito, con ciò incorrendo in un difetto di motivazione della rilevanza. Si tratta, infatti, di eccezioni preliminari sollevate nel giudizio a quo, inidonee di per sé, in

Sentenza della Corte Costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47

presenza di una non implausibile motivazione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla rilevanza, e in assenza di ragioni che rendano evidente la mancanza di rilevanza, a precludere alla Corte l'esame del merito (cfr., ad esempio, sentenze n. 79 del 1996 e n. 195 del 1999).

3.- Ulteriori eccezioni di inammissibilità sono state sollevate sia dal Comitato "Uniti per Baranzate", sia dalla Regione Lombardia, sull'assunto che dovrebbero tenersi distinte la legge generale e quella istitutiva del nuovo Comune; che, quanto alla prima, essa non verrebbe in considerazione - con conseguente irrilevanza, secondo il Comitato, della questione - in quanto nella specie sarebbero presenti le particolari condizioni che giustificavano la limitazione del referendum alla sola popolazione della frazione; che, quanto alla seconda, il giudice a quo avrebbe omesso di motivare adeguatamente sulla insussistenza delle predette condizioni, con conseguente difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Si tratta di eccezioni in cui il profilo dell'ammissibilità è strettamente connesso al merito della controversia, e non può essere giudicato indipendentemente da una valutazione circa il rapporto fra la legge generale - e i relativi atti applicativi - e la legge particolare istitutiva del nuovo Comune.

4.- Il Comune di Baranzate è stato istituito dalla Regione Lombardia con la legge impugnata, approvata dal Consiglio il 13 novembre 2001, sulla base di una iniziativa popolare presentata il 21 maggio 1997 (progetto di legge n. 349), seguita dai pareri del Comune di Bollate e della Provincia di Milano (rispettivamente in data 18 luglio e 24 luglio 1997, entrambi sfavorevoli), dalla delibera di indizione del referendum adottata dal Consiglio regionale il 29 settembre 1998 (delibera n. VI/1010), dallo svolgimento dello stesso referendum, fra i soli elettori della frazione di Baranzate, in data 21 marzo 1999 (con la partecipazione del 64% degli elettori e il voto favorevole del 70% dei votanti), da una prima approvazione della legge intervenuta il 19 gennaio 2000, e dal rinvio di tale legge ad opera del Governo (che contestava la violazione dell'art. 133 della Costituzione, secondo comma) con atto del 18 febbraio 2000, cui il Consiglio in scadenza non diede seguito; a sua volta il Consiglio insediatosi dopo le elezioni della primavera del 2000, senza dar seguito al procedimento legislativo svoltosi nella precedente legislatura, e sfociato nel rinvio governativo, riprese tuttavia in esame la proposta di iniziativa popolare presentata nel 1997, ma non diede luogo ad un rinnovo integrale del procedimento, con nuova indizione di referendum, bensì si limitò ad approvare la legge oggi qui impugnata.

L'unica consultazione delle popolazioni interessate alla variazione territoriale, intervenuta in vista della istituzione del nuovo Comune, è dunque quella svoltasi nel 1999 in forza della deliberazione 29 settembre 1998 del Consiglio regionale. Ora, in quella deliberazione l'organo regionale non adottò alcuna determinazione, né quindi alcuna motivazione, in ordine alla individuazione delle "popolazioni interessate" da consultare. Il Consiglio si limitò a "dare atto che, ai sensi del terzo comma dell'art. 10 della L.R. n. 28/92, partecipano al referendum consultivo gli elettori della frazione Baranzate del Comune di Bollate" (punto 3 del deliberato, cui corrisponde, negli identici termini, un periodo delle premesse).

Sentenza della Corte Costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47

Non vi è dubbio, dunque, che la norma applicata ai fini della delimitazione della popolazione consultata fu quella, e solo quella, dell'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1992, la quale stabilisce che la consultazione debba in ogni caso riguardare la sola popolazione della frazione che chiede di essere eretta a Comune o che verrebbe trasferita ad altro Comune, sul presupposto che solo questa sia la "popolazione interessata" alla variazione territoriale; né, in quella sede, venne in alcun modo in esame il problema se altre popolazioni, in specie quella della restante parte del Comune di Bollate, avesse o non avesse un interesse qualificato tale da imporne la consultazione.

5.- Quanto si è osservato è sufficiente per ritenere che, nella specie, la questione di legittimità, sotto il profilo dell'osservanza *dell'art. 133 della Costituzione*, secondo comma, della legge istitutiva del nuovo Comune non possa essere risolta senza valutare, anzitutto, la legittimità costituzionale della norma generale contenuta nell'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1992.

La legge regionale n. 21 del 2001, infatti, è una tipica legge provvedimento, adottata sulla base di un procedimento che la legge generale disciplina accuratamente quanto alla fase che va dall'iniziativa alla trasmissione dei pareri e dei risultati del referendum alla commissione consiliare competente per l'ulteriore corso del provvedimento legislativo (cfr. il titolo III, "Norme procedurali", articoli 8-11, della legge regionale n. 28 del 1992). La legge provvedimento, che non innova e tanto meno si sovrappone alla legge generale, sostituendola pro parte, è attuativa della scelta compiuta con quest'ultima, la quale dunque non può considerarsi estranea al presente giudizio.

6.- La questione concernente l'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1992 è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di chiarire che spetta alla legge regionale dare attuazione *all'art. 133 della Costituzione*, secondo comma, individuando le popolazioni interessate alla variazione territoriale; che è sempre costituzionalmente obbligatoria la consultazione delle popolazioni residenti nei territori che sono destinati a passare da un Comune preesistente ad uno di nuova istituzione, ovvero ad un altro Comune preesistente; che, anzi, la volontà espressa nel referendum da tali popolazioni direttamente interessate "deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne debba tenere conto quando adotta la propria finale determinazione, componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione" (onde, si può qui aggiungere, non potrebbe meccanicamente applicarsi all'intera popolazione del Comune la previsione del quorum strutturale per la validità del referendum, di cui all'art. 17 della legge regionale della Lombardia 28 aprile 1983, n. 34, recante, tra l'altro, "Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia", e i risultati del referendum debbono essere distintamente raccolti e valutati con riguardo all'ambito della frazione di cui si chiede il distacco, e con riguardo al restante ambito comunale); che, in linea di principio, anche le popolazioni della restante parte del Comune che subisce la decurtazione territoriale possono essere interessate alla variazione, così che il legislatore regionale, nello stabilire i criteri per individuare l'ambito della consultazione, non può escludere tali ulteriori popolazioni se non sulla

Sentenza della Corte Costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47

base di elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di insussistenza di un loro interesse qualificato in rapporto alla variazione territoriale proposta (sentenza n. 94 del 2000; e cfr. anche sentenza n. 433 del 1995).

La legge regionale impugnata adotta invece una regola che porta ad escludere a priori dall'ambito della consultazione - come è avvenuto nella specie - le popolazioni diverse da quelle residenti nei territori oggetto della variazione, indipendentemente da qualsiasi altro criterio di individuazione dell'interesse e da ogni valutazione in concreto circa la sussistenza di tale interesse. Essa non può dunque ritenersi conforme *all'art. 133 della Costituzione*, secondo comma.

7.- Il Comitato "Uniti per Baranzate" e la Regione Lombardia sostengono che la legge istitutiva del nuovo Comune è stata comunque, in concreto, rispettosa delle condizioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, potrebbero consentire di limitare la consultazione referendaria alla sola popolazione della frazione che chiede di erigersi in Comune autonomo, vale a dire una preesistente individualità della comunità costituente la frazione stessa e l'assenza di significativi interessi coinvolti nella variazione, facenti capo alla restante parte del Comune da cui la frazione intende distaccarsi. La presenza di tali condizioni sarebbe stata adeguatamente apprezzata dal Consiglio regionale in sede di approvazione della legge, mentre il TAR remittente l'avrebbe solo apoditticamente negata, così incorrendo in un difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, che renderebbe inammissibile la questione.

La tesi non può essere accolta. Si è già chiarito che, in occasione della indizione del referendum, il Consiglio regionale si è limitato a dare applicazione alla norma generale vigente (l'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1992), prevedendo la consultazione della sola popolazione della frazione, senza fare alcun apprezzamento circa l'esistenza o meno di un interesse qualificato anche in capo alla popolazione della restante parte del Comune, e dunque, coerentemente, senza motivare in merito.

In sede di approvazione della prima legge, poi rinviata dal Governo, e in seguito in sede di approvazione della legge attuale, il problema è stato bensì evocato, ma senza potere essere oggetto di specifica deliberazione consiliare, bensì nel contesto della discussione di merito circa l'esistenza delle ragioni giustificative della richiesta di istituzione del Comune, e senza che assumesse, né potesse assumere, distinto rilievo una scelta del Consiglio circa l'ambito della consultazione, d'altronde già svoltasi da lungo tempo e "riutilizzata" dal Consiglio nell'ambito della nuova procedura legislativa. Mai, dunque, vi è stata una determinazione in ordine al referendum, nell'ambito della quale, in particolare, si siano valutate ragioni che potessero portare ad escludere l'esistenza di interessi, facenti capo alla restante popolazione del Comune, tali da imporre, in conformità *all'art. 133 della Costituzione*, secondo comma (e in difformità dalla previsione dell'art. 10 della legge regionale n. 28 del 1992), di estendere ad essa la consultazione.

Le condizioni che possono giustificare la limitazione del referendum alla sola popolazione direttamente interessata alla variazione territoriale (cfr. sentenze n. 433 del 1995 e n. 94 del 2000) debbono essere definite dal legislatore regionale, così che se ne

Sentenza della Corte Costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47

possa apprezzare la ragionevolezza, e comunque la loro esistenza deve essere verificata in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al referendum, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale. Non spetta infatti né al Tribunale amministrativo, in sede di sindacato sugli atti di esecuzione della legge istitutiva del Comune, né tanto meno a questa Corte, in sede di sindacato sulla legittimità costituzionale della stessa legge istitutiva, verificare in concreto, a posteriori, la sussistenza di quelle condizioni. Al Tribunale spetterà invece il controllo giurisdizionale sulla legittimità delle determinazioni con cui quelle condizioni sono state verificate in concreto dall'organo regionale, in sede di determinazione dell'ambito del referendum; mentre a questa Corte spetta soltanto la verifica della congruità costituzionale dei criteri legislativamente stabiliti per tale determinazione, oltre che la verifica della conformità del procedimento legislativo, sfociato nella istituzione del nuovo Comune, ai requisiti costituzionalmente previsti.

8.- Da quanto si è ora osservato discende non solo l'impossibilità di accogliere la prospettazione del Comitato e della Regione circa l'asserito difetto di motivazione dell'ordinanza, ma altresì, nel merito, la conclusione che la questione di legittimità costituzionale concernente la legge regionale n. 21 del 2001 è fondata.

Infatti il relativo procedimento legislativo si è compiuto sulla base di una consultazione referendaria che è stata limitata alla sola frazione di Baranzate, non già in forza di una determinazione motivata del Consiglio regionale, adottata in conformità a criteri e a modalità legittimamente stabiliti dalla legge regionale, e sindacabile sotto questo profilo in sede giurisdizionale, bensì in pedissequa applicazione di una norma - l'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1992 - che limitava a priori l'ambito della consultazione, e che per questo si è già riconosciuto essere costituzionalmente illegittima.

P.Q.M.

La Corte Costituzionale

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 7 settembre 1992, n. 28 (Norme sulle circoscrizioni comunali);

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 21 (Istituzione del Comune di Baranzate in Provincia di Milano).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2003.

 Corte costituzionaleSentenza **94/2000**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI

Presidente GUIZZI - RedattoreUdienza Pubblica del **08/02/2000** Decisione del **03/04/2000**Deposito del **07/04/2000** Pubblicazione in G. U. **12/04/2000**

Norme impugnate:

Massime: **25219 25224 25225 25226 25227 25228 25233 25234**

Atti decisi:

N. 94

SENTENZA 3-7 APRILE 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco GUIZZI; Giudici: Cesare MIRABELLI, Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Veneto 21 aprile 1995, n. 37 (Modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Bovolone, Isola della Scala e Oppeano della Provincia di Verona), promosso con ordinanza emessa il 12 marzo 1998 dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, iscritta al n. 675 del registro ordinanze 1998, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visti gli atti di costituzione del comune di Isola della Scala, del comune di Bovolone e del comune di Oppeano, nonché l'atto di intervento della Regione Veneto;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2000 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Giorgio Orsoni, per il comune di Isola della Scala, Massimo Luciani, per il comune di Bovolone, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa il 12 marzo 1998, pervenuta a questa Corte il 2 settembre successivo, il Tribunale amministrativo regionale del Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale: a) dell'art. 6 della legge della Regione Veneto 24 dicembre 1992, n. 25 (Norme in materia di variazioni provinciali e comunali), così come modificato dagli artt. 3 e 4 della legge della Regione Veneto 30 settembre 1994, n. 61 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25), nonché, consequenzialmente, della legge della Regione Veneto 21 aprile 1995, n. 37 (Modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Bovolone, Isola della Scala e Oppeano della Provincia di Verona), per contrasto con gli articoli 133, 5, 128, 3 e 97 della Costituzione; b) della predetta legge regionale n. 37 del 1995, per contrasto, sotto altro profilo, con gli articoli 3, 97, 5, 128 e 133 della Costituzione, anche in relazione agli articoli 5, 6 e 12 della legge regionale n. 25 del 1992.

2. - Le questioni sollevate traggono origine dalla vicenda del distacco di porzioni del territorio dei comuni di Isola della Scala e di Oppeano, ed aggregazione delle medesime al territorio del comune di Bovolone, tutti in Provincia di Verona, disposti con la legge della Regione Veneto n. 37 del 1995, dopo un referendum indetto dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992, in cui sono stati ammessi al voto tutti gli elettori del comune di Bovolone e i soli cittadini dei comuni di Isola della Scala ed Oppeano residenti nelle porzioni di territorio comunale delle quali si proponeva il distacco e l'aggregazione al comune di Bovolone.

Il Tribunale amministrativo regionale remittente premette che la proposta di legge regionale per il distacco di alcuni territori dai comuni di Isola della Scala e di Oppeano, e la loro aggregazione al comune di Bovolone - al dichiarato fine di consentire la riunione nell'ambito di quest'ultimo comune dell'intera frazione denominata Villafontana - era stata presentata nel 1991; che i consigli comunali di Isola della Scala e di Oppeano avevano espresso parere negativo, mentre il comune di Bovolone aveva dato il proprio assenso; che una consultazione popolare informale svoltasi nel 1992 aveva dato esito negativo; che successivamente, entrata in vigore la legge regionale n. 25 del 1992, che aveva ridisciplinato i procedimenti in questione, il Consiglio regionale del Veneto aveva dato giudizio di "meritevolezza" sulla proposta, e conseguentemente era stato indetto il referendum delle popolazioni interessate, cui in un primo tempo erano state chiamate a partecipare le intere popolazioni di Bovolone e di Oppeano, e i soli abitanti nel territorio da trasferire del comune di Isola della Scala; mentre in un secondo momento, a seguito di una più precisa individuazione dell'estensione delle due porzioni di territorio da trasferire (inferiore, per ciascuno dei due comuni "cedenti", al 10 per cento del rispettivo territorio, ma superiore, nel suo insieme, al 10 per cento del territorio del comune di aggregazione) erano stati convocati al voto tutti gli abitanti del solo comune di Bovolone, e i soli abitanti dei territori da trasferire degli altri due comuni; che con ciò la Regione aveva seguito il criterio sancito dall'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992, il quale prevede che al referendum prenda parte l'intera popolazione dei comuni, di provenienza o di destinazione dei territori da trasferire, se il trasferimento riguardi almeno il 30% della popolazione o almeno il 10% del territorio rispettivo, e invece solo la popolazione residente nel territorio da trasferire per quei comuni nei quali non si raggiungano le predette soglie di incidenza; che l'esito del referendum era stato largamente favorevole nel suo complesso (peraltro risulta che la maggioranza dei votanti del comune di Isola della Scala si era invece espressa in senso contrario); che a seguito di ciò il Consiglio regionale aveva dato corso alla legge di variazione territoriale.

Il Tribunale amministrativo regionale premette ancora che nel giudizio instaurato dai comuni di Isola della Scala e di Oppeano per l'impugnazione di una deliberazione della Giunta provinciale di Verona, recante l'accertamento dei dati relativi alla popolazione residente nei tre comuni interessati e la definizione dei nuovi confini fra i medesimi, ai sensi della legge regionale n. 37 del 1995, che ha disposto la variazione territoriale, risultano ammissibili e rilevanti le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti nei confronti della legge regionale n. 37 del 1995, nonché dell'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992, che regola il procedimento referendario per pervenire alle modificazioni delle circoscrizioni territoriali dei comuni: questioni che non avevano invece potuto essere prese in considerazione in precedenti giudizi davanti al medesimo Tribunale amministrativo regionale, del cui esito si dà conto, in quanto, da un lato, il Tribunale aveva ritenuto che gli atti del procedimento preliminare all'approvazione della legge regionale di variazione territoriale dei comuni non possano essere oggetto di autonoma impugnazione, mentre si potrebbe solo sollevare questione di legittimità costituzionale della medesima legge nel corso di giudizi instaurati per l'impugnazione dei primi atti amministrativi da essa previsti per l'attuazione della modifica territoriale; dall'altro lato, erano ancora

mancati gli adempimenti amministrativi conseguenziali alla variazione territoriale, previsti dalla legge regionale che aveva disposto quest'ultima.

Ciò premesso, il Tribunale remittente osserva anzitutto che il citato art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992 "contempla un meccanismo di tipo matematico ed inderogabile ai fini della determinazione del corpo elettorale chiamato ad esprimersi sull'ipotesi di aggregazione di una parte di territorio ad altro comune: meccanismo che nella sua materiale applicazione comporta, all'evidenza, effetti irrazionali e distorsivi dell'autentica volontà popolare, nel caso di specie sicuramente verificatisi e comprovabili". Mentre infatti non ha potuto partecipare al voto l'intera popolazione dei due comuni "cedenti", vi ha partecipato l'intera popolazione del comune di aggregazione, riuscendo determinante per il risultato.

Secondo il giudice a quo "popolazioni interessate", per gli effetti dell'art. 133 della Costituzione, sarebbero solo quelle che risiedono nelle aree interessate al mutamento di confini, e non anche la totalità delle popolazioni dei comuni coinvolti nella modifica, che al più potrebbero subire solo in via indiretta le conseguenze della variazione.

L'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992 sarebbe dunque illegittimo "nella parte in cui non consente di limitare l'interpello referendario alle sole popolazioni effettivamente interessate al proposto mutamento di confine", per contrasto con l'art. 133 della Costituzione, contrasto che si estenderebbe anche alla legge regionale n. 37 del 1995.

Allo stesso tempo, ad avviso del remittente, sarebbero violati i principi di autonomia delle amministrazioni comunali, di cui agli articoli 5 e 128 della Costituzione, "stante la prevalenza della volontà del comune 'annettente' in tal modo apoditticamente e immotivatamente assicurata", rispetto alla sfera di autonomia dei comuni finitimi; e sarebbero altresì violati gli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto si inciderebbe sulla parità del valore del voto tra i soggetti coinvolti, e si altererebbe il conseguente "buon andamento" e la stessa imparzialità dell'azione amministrativa deputata a preparare la consultazione referendaria e ad attuarne il risultato.

Per l'ipotesi, poi, che la predetta questione di legittimità costituzionale, che il remittente considera assorbente, non dovesse essere accolta, il Tribunale amministrativo regionale solleva altresì questione di legittimità costituzionale della sola legge regionale n. 37 del 1995 per contrasto con gli articoli 3, 97, 5, 128 e 133 della Costituzione sotto un diverso profilo, e cioè in quanto il procedimento preparatorio della medesima legge sarebbe stato caratterizzato "da elementi obiettivamente falsanti l'autentica volontà popolare e comunque miranti a surrettiziamente alterare il rapporto tra territorio e popolazione interessata al mutamento di confini e, quindi, a far appropriatamente scattare il meccanismo prestabilito" dall'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992. Il remittente adduce in proposito alcune circostanze: il fatto che la Giunta regionale, a distanza di poco tempo, abbia diversamente individuato la porzione di territorio da aggregare al comune di Bivolone, in una misura che rendeva possibile far votare l'intera popolazione di quest'ultimo comune; e il fatto che il Consiglio e la Giunta regionale avrebbero omesso di effettuare "serie indagini" per l'accertamento dei profili della tradizione storica e culturale, nonché delle esigenze economiche e sociali che consigliavano l'accoglimento della proposta, e, soprattutto, non avrebbero specificamente assolto all'esigenza di motivare sul punto della "meritevolezza" della variazione proposta, in relazione ai pareri dei Consigli comunali interessati e alla valutazione delle ragioni adducibili a fondamento della variazione proposta. Tutto ciò sostanzierebbe anche una ulteriore violazione dell'art. 97 della Costituzione in relazione alle regole del giusto procedimento ai fini della formazione della legge provvedimento di variazione territoriale.

Infine, una ulteriore violazione procedimentale, rilevante ai fini dell'art. 97 della Costituzione ma tale da integrare anche una illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 133 della Costituzione in relazione all'art. 6, ultimo comma, della legge regionale n. 25 del 1992 e dell'art. 25, ultimo comma, della legge regionale n. 1 del 1973, deriverebbe dal fatto che la individuazione della popolazione interessata al referendum è avvenuta con una delibera della Giunta che non ha rispettato il termine di 45 giorni precedenti la data della consultazione, prescritto per la indizione del referendum dal citato art. 25 della legge regionale n. 1 del 1973.

L'ordinanza di rimessione, dopo avere disatteso ulteriori profili di legittimità costituzionale sollevati dalle parti ricorrenti, e dopo avere affermato la rilevanza delle questioni sollevate, in quanto dalla loro decisione dipenderebbe la sussistenza dei presupposti legislativi del provvedimento impugnato nel giudizio a quo si conclude con la richiesta a questa Corte di una pronuncia sulle modalità di ingresso delle questioni di costituzionalità sulle leggi regionali concernenti le variazioni territoriali dei comuni, ritenendo il collegio "non più eludibile" una soluzione che consenta di anticipare la tutela giurisdizionale nei riguardi dei provvedimenti che precedono l'approvazione della legge di variazione ma che siano già suscettibili, come nel caso di specie, di ledere posizioni soggettive.

3. - L'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Veneto, che ha sollevato la questione, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, del 30 settembre 1998.

4. - Si è costituito il comune di Isola della Scala, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

Nella memoria successivamente depositata, la difesa del comune di Isola della Scala sostiene che il criterio indicato dal legislatore regionale per individuare le popolazioni chiamate a votare nel referendum non è conforme all'art. 133 della Costituzione, che richiederebbe, secondo quanto ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 433 del 1995 (diversamente da quanto prima affermato nella sentenza n. 453 del 1989), la estensione della consultazione all'intera popolazione anche dei comuni dai quali il territorio viene scorporato, superandosi così la distinzione fra interesse diretto e interesse indiretto. Né si verterebbe, nel caso di specie, in quelle ipotesi eccezionali nelle quali, secondo la citata sentenza n. 433 del 1995, si potrebbe limitare la consultazione alle sole popolazioni direttamente interessate dalla variazione, in quanto il territorio scorporato dal comune di Isola della Scala sarebbe stato parte integrante di tale comune sia sul piano morfologico sia su quello socio-politico, e d'altra parte nella specie sarebbe del tutto mancante la valutazione "caso per caso" della situazione che consentirebbe, secondo la citata giurisprudenza, la deroga al principio generale della consultazione estesa all'intera popolazione dei comuni interessati.

Nella specie la variazione del territorio sarebbe stata supportata esclusivamente dal consenso della maggioranza elettorale del comune di destinazione, essendo illegittimamente limitata la partecipazione al voto della popolazione dei comuni di origine. La limitazione apposta dal legislatore regionale comprometterebbe per un verso il principio di sovranità popolare, per altro verso quello di autonomia di ciascun ente locale.

Sotto altro profilo, secondo la parte, la legge regionale che ha disposto la variazione territoriale in questione sarebbe in contrasto con le previsioni costituzionali che, sul presupposto dei principi di eguaglianza, di autodeterminazione e di buon andamento dell'amministrazione, garantiscono l'identità socio-politica di tutti i cittadini e la partecipazione democratica degli stessi alle scelte organizzative del territorio.

Pertanto, per un verso, la legge regionale n. 37 del 1995 sarebbe viziata per illegittimità derivata dalla incostituzionalità dell'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992; per altro verso, l'art. 133, secondo comma, della Costituzione sarebbe violato a causa delle carenze istruttorie relative all'accertamento dei presupposti della modifica territoriale, e altresì per il mancato rispetto del termine che deve intercorrere fra l'indizione del referendum e il suo svolgimento.

Il referendum sarebbe, nella Regione Veneto, non solo obbligatorio, ma altresì vincolante: in tal senso l'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992 prevederebbe che alla valutazione complessiva della consultazione referendaria debba accompagnarsi la considerazione degli esiti distinti di essa per ciascuna parte del territorio interessato alla variazione. Al contrario, la modifica in oggetto sarebbe stata disposta senza considerazione dell'esito referendario relativo al territorio del comune di Isola della Scala, così come la stessa consultazione era stata indetta a prescindere dal parere negativo espresso dal consiglio comunale di detto comune sulla proposta di variazione territoriale.

Infine, sarebbe ravvisabile un ulteriore profilo di illegittimità della legge regionale n. 37 del 1995 in quanto, disattendendo le previsioni degli artt. 117 e 133 della Costituzione, in ordine alla competenza legislativa regionale in materia di circoscrizioni comunali, non avrebbe indicato alcuna direttiva di massima per la soluzione degli aspetti finanziari e patrimoniali connessi con la revisione delle circoscrizioni, come previsto dall'art. 8, ultimo comma, della legge regionale n. 25 del 1992.

5. - Si è costituito altresì, con atto depositato l'11 dicembre 1998, chiedendo l'accoglimento delle questioni, il comune di Oppiano, che ha pure depositato successiva memoria illustrativa.

6. - Si è costituito a sua volta il comune di Bovolone, con atto depositato il 16 ottobre 1998, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o in subordine infondate.

Nella memoria depositata in vista dell'udienza, il comune di Bovolone prospetta un primo motivo di inammissibilità della questione relativa all'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992, derivante dal fatto che il giudice a quo l'avrebbe sollevata solo a conclusione dell'intero procedimento di modifica territoriale, e non come avrebbe potuto nella sede del precedente giudizio instaurato per l'impugnazione delle delibere di indizione del referendum: in omaggio ad un indirizzo giurisprudenziale (circa la inammissibilità di una autonoma impugnazione di dette delibere) che lo stesso giudice remittente mostrerebbe di non condividere, così manifestandosi una contraddizione fra l'itinerario logico seguito dal giudice e gli atti dallo stesso effettivamente compiuti.

Un secondo profilo di inammissibilità della medesima questione discenderebbe dal fatto che con essa non si intenderebbe travolgere l'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992 nella sua interezza, ma solo nella parte in cui non consente di limitare la consultazione referendaria alle sole popolazioni direttamente interessate. Così impostando la questione, il remittente chiederebbe a questa Corte una sentenza additiva senza che ricorra il presupposto di una soluzione "a rime obbligate". Infatti il giudice a quo non spiegherebbe per quale motivo la soluzione da esso proposta sarebbe costituzionalmente obbligata, dato che non si pone il problema dell'esistenza di soluzioni interpretative alternative. Onde la questione sarebbe inammissibile sia per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, sia sotto il profilo del necessario rispetto della discrezionalità legislativa, che la giurisprudenza costituzionale avrebbe riconosciuto in questo campo.

Un terzo profilo di inammissibilità riguarderebbe invece le censure rivolte alla legge regionale n. 37 del 1995. Poiché il referendum ha visto prevalere, sul complesso degli elettori interessati direttamente dalla modifica territoriale (nei due comuni di Oppiano e di Isola della Scala), la volontà di aggregazione al comune di Bovolone, il remittente, chiedendo la limitazione del referendum alle sole popolazioni direttamente interessate, otterrebbe il solo risultato della conferma dell'esito già determinatosi, onde l'eventuale accoglimento della questione non determinerebbe alcuna conseguenza nel giudizio a quo.

Nel merito, la parte osserva anzitutto che il thema decidendum come specificato dal remittente, riguarderebbe la sola affermata illegittimità della norma per eccesso, cioè per non aver limitato l'ambito della consultazione referendaria alle sole popolazioni residenti nelle aree territoriali oggetto del mutamento. Così delimitata, la questione si rivelerebbe manifestamente infondata, sulla base di quanto affermato nella sentenza di questa Corte n. 433 del 1995, secondo cui la limitazione della consultazione ai soli residenti nelle aree da trasferire violerebbe l'art. 133 della Costituzione.

Dall'intera giurisprudenza di questa Corte in materia si ricaverebbe che si deve distinguere fra popolazione direttamente e indirettamente interessata, precisandosi (nella sentenza n. 433 del 1995) che il principio generale è quello della consultazione dell'intera popolazione comunale, anche del comune di destinazione, ma che esso può essere derogato in casi particolari, quando ricorrono le condizioni della differenziazione sociologica del gruppo che chiede l'autonomia (quando si tratta della creazione di un nuovo comune), della limitata entità del territorio da trasferire, o da rendere autonomo, rispetto al totale, e della limitata entità della popolazione.

Sulla base di questi principi la limitazione della consultazione, nella specie, agli abitanti della frazione di Villafontana e a quelli del comune di Bovolone sarebbe del tutto razionale, poiché la frazione

esisterebbe già nella sua individualità, e l'entità del territorio e della popolazione cui si riferisce il trasferimento, rispetto al totale del territorio e della popolazione dei comuni di origine, sarebbe estremamente limitata.

La legge regionale n. 25 del 1992 non avrebbe fatto che dettare i criteri generali per l'identificazione del concetto di popolazione interessata, in corrispondenza ai principi affermati dalla giurisprudenza di questa Corte: infatti la consultazione dell'intera popolazione comunale sarebbe necessaria quando l'impatto del trasferimento, di territorio o di popolazione, è tale da determinare un'alterazione significativa dell'identità stessa della collettività comunale, mentre non avrebbe senso procedere alla consultazione generalizzata qualora la modificazione dello status quo sia trascurabile.

Né si potrebbe invocare, per contestare la scelta del legislatore regionale, l'affermazione della sentenza n. 433 del 1995, secondo cui la presenza delle condizioni particolari che giustificano la limitazione della consultazione comporterebbe una valutazione di elementi di fatto da effettuarsi caso per caso, poiché la possibilità di valutare caso per caso gli elementi di fatto non escluderebbe quella di identificare già in via generale alcune condizioni al di sotto delle quali non si giustifica l'allargamento della consultazione; e del resto lo stesso art. 133 della Costituzione richiederebbe la fissazione di norme generali ed astratte, da rispettare nelle leggi provvedimento di variazione territoriale.

In effetti, secondo la parte, il legislatore regionale avrebbe individuato un ragionevole punto di equilibrio fra il principio generale della consultazione generalizzata e la possibilità di deroga a tale principio in presenza di condizioni particolari.

In ordine alla censura di violazione degli articoli 5 e 128 della Costituzione, stante la prevalenza della volontà del comune "annettente", la memoria osserva che è nella logica stessa dei trasferimenti di territorio e di popolazione che la consultazione riguardi le sole popolazioni direttamente interessate, ed è pertanto naturale che queste non coincidano necessariamente con la sola popolazione del territorio da trasferire né con quella di tutti i comuni coinvolti nel trasferimento.

D'altra parte il solo modo per andare incontro alle preoccupazioni del remittente sarebbe il coinvolgimento di tutti i comuni toccati dal provvedimento: ciò che per un verso non avrebbe senso, in assenza di un interesse qualificato delle popolazioni dei comuni che subiscono un trasferimento limitatissimo di territorio e di popolazione, per l'altro sarebbe in contraddizione con la stessa impostazione del remittente, che vorrebbe la limitazione del referendum alla sola popolazione delle aree trasferite. In tali termini la questione si paleserebbe, per questo profilo, inammissibile, anche per la sua genericità, prima ancora che infondata.

Pure infondata sarebbe l'ulteriore censura di violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione. Il richiamo a quest'ultima norma sarebbe inconferente, poiché non si comprenderebbe in qual modo il regime del voto possa incidere sul buon andamento e sull'imparzialità dell'amministrazione (e sotto questo profilo la questione sarebbe, ancor prima, inammissibile per errore nella identificazione del parametro). Quanto all'art. 3, a prescindere dal fatto che sarebbe stato più corretto il richiamo all'art. 48, si osserva che il concetto di voto eguale riguarda il "peso" di ogni singolo suffragio, con conseguente illegittimità, salvo ipotesi eccezionali, del voto plurimo o multiplo: ma qui il voto di tutti i chiamati alla consultazione peserebbe in modo eguale. La censura si sostanzierebbe dunque in quella di illegittimo inserimento fra i partecipanti al voto di cittadini non legittimati, onde essa si identificherebbe con quella già prima esaminata e respinta.

Quanto alle censure rivolte alla legge regionale n. 37 del 1995, la memoria respinge anzitutto quella secondo cui la porzione di territorio da trasferire sarebbe stata ridefinita all'unico scopo di consentire alla sola popolazione di Bovolone di essere consultata, affermando che la variazione dell'originaria determinazione si deve semplicemente ad un aggiustamento di ordine tecnico, che ha tenuto conto delle precisazioni da parte dei comuni quanto all'effettiva consistenza del territorio e della popolazione da trasferire. In ogni caso, l'assunto sarebbe privo di ogni dimostrazione.

In ordine al denunciato difetto di istruttoria, si osserva che la prima fase del procedimento si è svolta sotto l'impero della legge regionale n. 17 del 1973, che sarebbe stata pienamente rispettata, onde non potrebbe assumersi a parametro la legge sopravvenuta.

Anche la denuncia di un difetto del giudizio di "meritevolezza" dell'iniziativa sarebbe infondata, essendo tale giudizio manifestazione di discrezionalità, insindacabile in sede di controllo di legittimità della legge regionale di modificazione territoriale. Infine non sarebbe stato violato l'art. 25 della legge regionale n. 1 del 1973, che impone la indizione del referendum almeno 45 giorni prima della consultazione, in quanto la determinazione definitiva della popolazione e del territorio interessati sarebbe stata compiuta come semplice adempimento di carattere tecnico, che non alterava la sostanza politica della questione sottoposta agli elettori, e che non avrebbe richiesto un rinvio o una nuova indizione del referendum.

La memoria conclude osservando che la modificazione contestata risulterebbe conforme alla volontà dei frazionisti di Villafontana, che avrebbero massicciamente espresso il proprio favore all'aggregazione al comune di Bovolone: e questa sarebbe la volontà da prendere in primaria considerazione in fattispecie come quella in esame.

7. - Ha depositato atto di intervento la Regione Veneto (peraltro parte costituita nel giudizio a quo), chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

L'interveniente sottolinea anzitutto la funzione "regolatrice e mediatrice degli interessi" affidata alla Regione dalla Costituzione in questa materia, che si manifesterebbe sia attraverso la posizione delle regole generali, sia nell'adozione della legge provvedimento di variazione territoriale.

Ricordati gli elementi fattuali della fattispecie, sulla base della ricostruzione fatta dal remittente e dal ricorrente comune di Isola della Scala, che la Regione non contesta, quest'ultima osserva che le ragioni addotte a sostegno dell'iniziativa di variazione territoriale attengono all'esigenza di razionalizzazione dei servizi, e non a motivi di ordine storico, sociale o culturale; e che l'esito della consultazione referendaria è stato largamente favorevole alla iniziativa, anche calcolando separatamente i voti espressi dagli elettori residenti, complessivamente, nel territorio destinato ad essere aggregato al comune di Bovolone.

La Regione sostiene poi che, se si sentono solo le popolazioni direttamente interessate alla modifica, si ignorano gli interessi, indiretti ma significativi, degli altri cittadini; e che il criterio matematico ed inderogabile stabilito dall'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992 è del tutto ragionevole, prendendo come termini di bilanciamento la popolazione e il territorio, sia del comune di origine che di quello di destinazione, e attribuendo un maggior peso percentuale alla popolazione rispetto al territorio.

Quanto ai profili di illegittimità costituzionale riferiti alla sola legge provvedimento n. 37 del 1995, la Regione afferma che essi male si presterebbero ad essere oggetto del presente giudizio di costituzionalità: nel merito, poi, osserva che la successiva nuova delimitazione del territorio da trasferire, e conseguentemente della popolazione chiamata a votare nel referendum costituì una precisazione di carattere tecnico, che non avrebbe determinato la necessità di rinnovare il procedimento; e che la prima parte della procedura istruttoria fu svolta correttamente, con l'acquisizione dei pareri dei comuni, sotto il vigore della legge regionale n. 17 del 1973, e in conformità ad essa, ancorché, entrata in vigore la legge regionale n. 25 del 1992, i comuni siano stati sollecitati, con intento più che altro prudenziale, a confermare la circostanza della mancata presentazione di opposizioni da parte dei cittadini, senza che però fosse necessario ottenere nuovamente il parere dei comuni.

Nella memoria illustrativa prodotta in vista dell'udienza, la Regione ribadisce la ragionevolezza della soluzione adottata dalla legge regionale n. 25 del 1992 quanto all'ambito delle popolazioni consultate col referendum e sostiene che la restante popolazione dei comuni il cui territorio viene aggregato ad altro comune avrebbe sempre la possibilità di manifestare le proprie istanze, nelle forme stabilite, oggi, dall'art. 7 della legge regionale n. 25 del 1992 (osservazioni alle delibere dei consigli comunali) e, ieri,

dall'art. 1, terzo comma, della legge regionale n. 17 del 1973 (cioè attraverso il parere obbligatorio del comune). Nel caso di specie, poi, sarebbe stato dato effettivamente modo alle popolazioni escluse dal voto di presentare le proprie osservazioni relativamente agli atti di iniziativa o di adesione e ai pareri.

La Regione ricorda poi che, in base alla più recente evoluzione della legislazione statale, spetta alla potestà legislativa regionale il compito di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le Province (art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142), con la conseguenza che l'approvazione delle variazioni territoriali dei comuni sarebbe affidata all'esercizio della discrezionalità regionale; e il legislatore statale, riconoscendo la competenza della Regione sul punto, avrebbe ammesso che questa, nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, possa differenziare le modalità di consultazione delle popolazioni interessate, superando la tesi dell'obbligatorietà del referendum (art. 5 della legge 30 dicembre 1989, n. 439, di esecuzione della convenzione europea relativa alla Corte europea dell'autonomia locale).

Quanto poi alle ragioni giustificatrici della variazione in questione, la memoria osserva che spetta costituzionalmente alla Regione definire in astratto tali ragioni, che nella specie sarebbero attinenti alla razionalizzazione dei servizi.

Considerato in diritto

1. - Le questioni, sollevate nel corso di un giudizio amministrativo nel quale sono contestati gli atti esecutivi di una variazione territoriale concernente tre comuni della Provincia di Verona, disposta con la legge della Regione Veneto 21 aprile 1995, n. 37 (Modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Bovolone, Isola della Scala e Oppeano della Provincia di Verona), investono in primo luogo l'art. 6 della legge della Regione Veneto 24 dicembre 1992, n. 25 (Norme in materia di variazioni provinciali e comunali), così come modificato dagli artt. 3 e 4 della legge della Regione Veneto 30 settembre 1994, n. 61 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25), che disciplina la consultazione referendaria delle popolazioni interessate nell'ambito e ai fini di una procedura di variazione del territorio di comuni; in secondo luogo, la stessa legge regionale n. 37 del 1995, sia in via consequenziale, in quanto approvata sulla base di una consultazione referendaria intervenuta secondo le previsioni dell'impugnato art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992, sia, subordinatamente, in via autonoma per altri profili di illegittimità.

L'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992 prevede, al comma 1, che sulle proposte di variazione del territorio di comuni in particolare, per quanto qui interessa, di aggregazione di parti del territorio di uno o più comuni a quello di un altro comune sia chiamata a pronunciarsi con referendum l'intera popolazione di ciascuno dei comuni, coinvolti nella variazione in quanto destinati vuoi a cedere, vuoi ad acquisire parti di territorio, solo quando la proposta investa più del 30 per cento della popolazione ovvero più del 10 per cento del territorio del comune medesimo; la sola popolazione, invece, residente nelle aree destinate al trasferimento, in quei comuni per i quali dette soglie di popolazione o di territorio non siano raggiunte; al comma 2 stabilisce poi che si prescinde dal referendum quando il territorio oggetto del trasferimento sia disabitato e abbia una superficie inferiore alla predetta percentuale del 10 per cento. Nella specie cui si riferisce il giudizio a quo riguardante una ipotesi di scorporo di parti del territorio da due comuni (Isola della Scala e Oppeano) e di aggregazione delle medesime ad un terzo comune (Bovolone), l'applicazione di tali regole ha portato a estendere la consultazione all'intera popolazione del comune "cessionario" delle aree, la cui superficie complessiva (tenendo cioè conto di entrambi i comuni cedenti) superava il 10 per cento del suo territorio preesistente; e a limitarla invece alle sole popolazioni residenti nelle aree da trasferire nei comuni "cedenti", in ciascuno dei quali la superficie scorporata non superava il 10 per cento del rispettivo territorio.

Il disposto in questione è censurato dal remittente in quanto contemplerebbe "un meccanismo di tipo matematico ed inderogabile ai fini della determinazione del corpo elettorale chiamato ad esprimersi sull'ipotesi di aggregazione di una parte di territorio ad altro comune", meccanismo che "nella sua materiale applicazione" comporterebbe "effetti irrazionali e distorsivi dell'autentica volontà popolare". La norma contrasterebbe, in primo luogo, con l'art. 133 della Costituzione, che secondo il giudice a quo prevederebbe come "popolazioni interessate" da consultare solo quelle che risiedono nelle aree

interessate al mutamento di confini, e non la totalità delle popolazioni dei comuni coinvolti. Contrasterebbe poi con gli articoli 5 e 128 della Costituzione, in quanto assicurerebbe immotivatamente la prevalenza della volontà del comune "annettente" rispetto all'autonomia dei comuni finitimi, e con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto non sarebbe rispettata la parità del voto fra i soggetti coinvolti, e sarebbero alterati il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa deputata a preparare la consultazione referendaria e ad attuarne il risultato.

In via subordinata, il remittente censura la sola legge regionale n. 37 del 1995, che ha disposto la variazione territoriale per cui è giudizio, per contrasto con gli articoli 3, 97, 5, 128 e 133 della Costituzione, in quanto il procedimento preparatorio della medesima legge sarebbe stato caratterizzato da "elementi obiettivamente falsanti l'autentica volontà popolare e comunque miranti a surrettiziamente alterare il rapporto tra territorio e popolazione interessata al mutamento di confini e, quindi, a far appropriatamente scattare il meccanismo prestabilito" dall'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992 per la delimitazione della popolazione da consultare con il referendum. Il giudice a quo adduce il fatto che la individuazione della porzione di territorio soggetta allo scorporo sarebbe stata modificata dalla Giunta regionale a breve distanza di tempo; censura la mancanza di "serie indagini" sui fattori storici e culturali e sulle esigenze economiche e sociali a sostegno della proposta di variazione, nonché la carenza di motivazione sulla "meritevolezza" della variazione proposta, anche in rapporto ai pareri contrastanti dei comuni interessati, il che sostanzierebbe anche una violazione delle regole del giusto procedimento e dunque un'ulteriore violazione dell'art. 97 della Costituzione; censura infine, alla luce dell'art. 97 e dell'art. 133 della Costituzione, la circostanza che la individuazione della popolazione interessata dal referendum sia avvenuta senza rispettare il termine per la convocazione della consultazione, stabilito dall'art. 25 della legge regionale n. 1 del 1973.

2. - Va preliminarmente dichiarata inammissibile la costituzione del comune di Oppeano, in quanto il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, computato secondo quanto prevede l'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte (da ultimo, sentenza n. 379 del 1999).

3. - Devono, in primo luogo, essere disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa del comune di Bovolone.

Anzitutto, infatti, la circostanza che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992 potesse sollevarsi anche nel corso del giudizio instaurato per l'impugnazione di atti del procedimento referendario non toglie che essa sia stata utilmente sollevata nel successivo giudizio sugli atti di esecuzione della variazione territoriale già intervenuta, avendone il remittente motivato plausibilmente la rilevanza. L'opinione che il Tribunale amministrativo regionale manifesta circa il carattere non soddisfacente dell'indirizzo giurisprudenziale tendente ad escludere l'autonoma impugnabilità degli atti amministrativi che si inseriscono nel procedimento preparatorio della legge regionale di variazione, e l'irrituale richiesta che il medesimo Tribunale rivolge a questa Corte, in chiusura dell'ordinanza, di una pronuncia sulle modalità di ingresso di siffatte questioni di legittimità costituzionale, sono del tutto ininfluenti e prive di conseguenze in questo giudizio, per la cui legittima instaurazione è sufficiente il fatto che le questioni siano sorte nel corso di un giudizio, nell'ambito del quale esse risultino rilevanti.

Sotto un secondo profilo, viene eccepita la inammissibilità della questione relativa all'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992 per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza e per l'esistenza di una sfera di discrezionalità legislativa, in quanto il remittente, chiedendo che la norma sia dichiarata illegittima nella parte in cui non consente di limitare la consultazione alle sole popolazioni direttamente interessate, cioè residenti nelle aree territoriali da trasferire, chiederebbe una pronuncia additiva in materia in cui non vi sarebbe una soluzione costituzionalmente obbligata, ma sussisterebbe invece discrezionalità legislativa. Ma, a parte la corretta individuazione del thema decidendum di cui si dirà fra breve, una questione è ammissibile ogni volta che il giudice a quo dubiti della legittimità costituzionale di una norma, della quale affermi con motivazione congrua di dover fare applicazione: e ciò si verifica appunto nel caso presente, in cui il Tribunale amministrativo dubita della conformità alla Costituzione della norma di legge regionale sulla cui base è stata effettuata la consultazione delle popolazioni interessate in vista della variazione territoriale della cui attuazione si discute.

Nemmeno, infine, può accogliersi l'eccezione di inammissibilità che investe la questione relativa alla legge regionale n. 37 del 1995, sotto il profilo che la limitazione del referendum alle sole popolazioni direttamente interessate, quale chiesta dal remittente, condurrebbe alla conferma dell'esito già determinatosi, posto che la maggioranza della popolazione direttamente interessata - nel complesso dei due comuni da cui è stata scorporata una parte di territorio - si è espressa a favore della variazione. La rilevanza della questione sussiste per il solo fatto che il procedimento di variazione territoriale si è compiuto sulla base di una consultazione referendaria attuata secondo le norme della cui legittimità costituzionale si dubita; a loro volta, le censure subordinate relative alla legge di variazione territoriale investono presunti profili di illegittimità della stessa indipendenti dall'orientamento concretamente manifestato nella consultazione dai vari gruppi di popolazione interpellati, e collegati fra l'altro alla individuazione, che si assume illegittimamente avvenuta, delle popolazioni stesse.

4. - Nel merito, occorre anzitutto definire l'oggetto della questione, che investe l'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992, e conseguenzialmente la legge regionale n. 37 del 1995.

Non può condividersi la tesi, avanzata dalla difesa del comune di Bovolone, secondo cui la Corte dovrebbe limitarsi a decidere se "popolazioni interessate", per gli effetti dell'art. 133 della Costituzione, siano solo quelle residenti nelle aree territoriali che passerebbero da un comune ad un altro, secondo la tesi del giudice a quo e se quindi la legge regionale impugnata sia illegittima "per eccesso", non avendo limitato la consultazione a queste ultime popolazioni.

È vero che l'ordinanza di rimessione prospetta l'accennata tesi sull'interpretazione dell'art. 133 della Costituzione, mentre l'opposta tesi più estensiva, secondo cui interessate sarebbero le intere popolazioni dei comuni coinvolti nella variazione, è sostenuta, nel presente giudizio ma anche nel giudizio a quo dai comuni ricorrenti; e che l'ordinanza presenta, sotto questo riguardo, aspetti di non totale chiarezza. Ma sta di fatto che la questione è sollevata, nel dispositivo dell'ordinanza, nei confronti dell'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992 senza ulteriori specificazioni, ed in riferimento agli articoli 3, 5, 97, 128 e 133 della Costituzione; che la censura del remittente muove dall'affermazione secondo cui il "meccanismo di tipo matematico ed inderogabile" cui fa riferimento la legge per individuare le popolazioni chiamate ad esprimersi nel referendum comporterebbe effetti irrazionali e distorsivi della volontà popolare; che secondo lo stesso remittente sarebbero violati gli articoli 5 e 128 della Costituzione per la immotivata prevalenza che verrebbe data alla volontà del comune "annettente" rispetto all'autonomia dei comuni finitimi, e sarebbe violata la parità del voto fra i soggetti coinvolti. Onde la Corte ritiene di intendere la questione proposta nel senso più ampio, comportante la valutazione della conformità o meno dell'art. 6 ai parametri costituzionali invocati, non limitata alla prospettazione interpretativa di questi ultimi accolta dal remittente. D'altronde, la delimitazione della questione, quale si desume dall'ordinanza di rimessione, discende dalla individuazione della norma denunciata e dei precetti costituzionali che si assumono violati: mentre la risposta da dare, in termini, se del caso, di accoglimento totale o parziale, semplice o "additivo", spetta alla Corte.

5. - La questione è fondata nei termini di seguito specificati.

Questa Corte ha avuto occasione, in passato, di pronunciarsi, in modo però non univoco, sul problema della individuazione delle "popolazioni interessate", che debbono essere sentite nell'ambito del procedimento di modifica dei confini comunali. Nella sentenza n. 453 del 1989, esaminando in generale la portata precettiva dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, si è affermato che l'obbligo di consultazione riguarderebbe la "popolazione direttamente interessata", intesa come quella residente nelle aree destinate ad essere trasferite da un comune all'altro, escludendo che potesse riconoscersi all'intera popolazione dei comuni coinvolti "un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione che riguardano parti del territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento". Nella sentenza n. 433 del 1995, nel valutare la legittimità costituzionale di una disposizione di legge regionale che, nell'ipotesi di istituzione di un nuovo comune, limitava la consultazione alla popolazione direttamente interessata, in quanto residente nella frazione o nelle frazioni da erigere in comune autonomo, si è affermato invece che "la regola generale direttamente ricavabile dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione", esigerebbe "la consultazione di tutta la popolazione del comune o dei comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazione", e che solo in "ipotesi particolari ed

eccezionali", in base ad "una valutazione di elementi di fatto che dovrà effettuarsi caso per caso al momento di indire il referendum consultivo", potrebbe - con riguardo all'ipotesi di istituzione di nuovo comune - "prescindersi dalla consultazione dell'intera popolazione del comune da cui una o più frazioni chiedano di distaccarsi".

La Corte ritiene necessario, al fine di puntualizzare l'interpretazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, prendere le mosse dal rilievo secondo cui le variazioni del territorio dei comuni non solo sono espressamente demandate, dalla norma ora citata, a leggi regionali, ma rientrano altresì nella materia delle "circoscrizioni comunali", attribuita dall'art. 117 della Costituzione alla competenza legislativa delle Regioni. Il disposto dell'art. 133, secondo comma, e nell'ambito di questo la prescrizione dell'obbligo di sentire "le popolazioni interessate", costituisce naturalmente un vincolo nei confronti del legislatore regionale, al quale però spetta la competenza per definire, nel rispetto della Costituzione e dei principi fondamentali della legislazione statale, il procedimento che conduce alla variazione, e dunque anche i criteri di individuazione delle popolazioni interessate, la cui consultazione è in ogni caso obbligatoria.

Quali siano, nelle differenti ipotesi di istituzione di nuovi comuni o di modifica delle circoscrizioni di comuni esistenti, le "popolazioni interessate", l'art. 133 della Costituzione infatti non lo precisa: si può solo osservare che, essendo l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione riferito direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali (com'è del resto anche nell'art. 132, primo comma, a proposito della fusione o creazione di Regioni), si può escludere che l'ambito della consultazione debba necessariamente ed in ogni caso coincidere con la totalità della popolazione dei comuni coinvolti nella variazione. Può ben essere che la consultazione debba avere siffatta estensione, ma non in forza di un vincolo costituzionale assoluto, bensì per la sussistenza di un interesse riferibile all'intera popolazione dei comuni. È dunque inevitabile riconoscere, in materia, uno spazio al legislatore regionale, oltre che, eventualmente, al legislatore statale in sede di determinazione dei principi fondamentali. Uno spazio, naturalmente, limitato dalla ratio del precetto costituzionale che impone la consultazione.

Non è dunque di per sé illegittimo che la legge regionale detti criteri per individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare, in relazione al loro essere "interessate" alla variazione. Ma i criteri dovranno essere tali da non comportare la possibilità di una identificazione irragionevole delle popolazioni interpellate, in relazione alle circostanze e ai fattori che conducono ad individuare l'interesse su cui si fonda l'obbligo di consultazione. Soprattutto, detti criteri non potranno essere tali da condurre ad escludere dalla consultazione gruppi di popolazione per i quali non possa ragionevolmente ritenersi insussistente un interesse rispetto alla variazione territoriale proposta.

Da questo punto di vista, non potranno in primo luogo mai essere escluse dalla consultazione, com'è evidente, le popolazioni residenti nelle aree territoriali destinate a passare ad un comune diverso da quello di cui attualmente fanno parte: ed anzi la posizione particolarmente qualificata di tali popolazioni, direttamente interessate alla variazione, è tale che la volontà da esse espressa deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne debba tenere conto quando adotta la propria finale determinazione, componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione.

I criteri per identificare le altre popolazioni, anch'esse interessate quantunque in modo meno diretto, e dunque da interpellare, nelle varie ipotesi di proposta di variazione territoriale, restano affidati alla determinazione del legislatore regionale. Quest'ultimo non può però, come si è detto, adottare criteri tali da escludere a priori in modo automatico, popolazioni, residenti nei comuni coinvolti dalla variazione (vuoi perché destinati a perdere territorio, vuoi perché destinati ad acquistarne), sulla base di elementi di per sé inidonei a comprovare ragionevolmente l'assenza di quell'interesse qualificato, al quale il principio dell'art. 133, secondo comma, ricollega l'obbligo di consultazione. Ed è indubbio in ciò la Corte conferma l'orientamento generale espresso nella sentenza n. 433 del 1995 che di regola anche le popolazioni dei comuni coinvolti, residenti in aree diverse da quelle destinate al trasferimento, possono avere un interesse rispetto alla variazione, che va ad incidere sulla dimensione e sulla conformazione territoriale del comune in cui esse insistono. Possono certamente configurarsi situazioni nelle quali

l'esistenza di tale interesse può ragionevolmente escludersi: ma, appunto, l'esclusione deve fondarsi allora - tanto più quando sia sancita in astratto, senza riguardo alle singole proposte di variazione - su elementi sicuramente idonei a farne ritenere insussistente l'irragionevolezza.

6. - Sotto questo riguardo, non appare conforme al principio di cui all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, il criterio adottato nell'art. 6, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, che esclude a priori dalla consultazione le popolazioni residenti nei comuni coinvolti, diverse da quelle direttamente interessate, quando la variazione concerna aree che non raggiungono la soglia minima, rigidamente fissata, del 10 per cento della superficie totale del comune o del 30 per cento della popolazione totale del comune medesimo. La norma non tiene conto che la sottrazione ad un comune di un'area territoriale, di superficie pur limitata, può avere una incidenza rilevante sugli interessi del comune medesimo e della relativa popolazione complessiva, ad esempio per la particolare conformazione del territorio o per la presenza, nell'area interessata, di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo per l'insieme dell'ente locale. Ancora, nel caso di operazioni di complessivo riaggiustamento territoriale, coinvolgenti più comuni (come la riunificazione di un abitato suddiviso fra più comuni in capo ad uno solo di essi, quale quella realizzatasi nella specie all'esame nel giudizio a quo), e che potrebbero astrattamente realizzarsi in modi diversi ed in capo a comuni diversi, la norma in esame consente di attuarle dando preminente rilievo agli interessi del comune al quale si propone l'aggregazione di più aree, rispetto agli interessi, eventualmente contrastanti, degli altri comuni sul cui territorio si viene ad incidere.

In altri termini, le soglie minime rigide fissate dal legislatore del Veneto, al di sotto delle quali si esclude in ogni caso l'estensione della consultazione alle popolazioni, non direttamente interessate, dei comuni coinvolti, non concretano criteri tali da escludere ragionevolmente, per i soli comuni in cui esse non sono raggiunte, la sussistenza dell'interesse qualificato che giustifica l'interpello delle popolazioni medesime.

7. - Deve pertanto dichiararsi la illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 133 e con l'art. 3 della Costituzione, dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge regionale n. 25 del 1992: libero il legislatore regionale di sostituirvi un'altra previsione legislativa che detti criteri di individuazione delle popolazioni interessate alla variazione, esenti dal vizio qui rilevato.

La caducazione di detta norma comporta altresì, di conseguenza, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 37 del 1995, che ha disposto la variazione territoriale a seguito di un procedimento, nel cui ambito la consultazione delle popolazioni interessate è avvenuta in applicazione e in conformità della norma generale qui dichiarata illegittima.

Restano assorbite le ulteriori censure mosse sia all'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1992, sia alla legge regionale n. 37 del 1995.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 dicembre 1992, n. 25 (Norme in materia di variazioni provinciali e comunali), così come modificata dalla legge della Regione Veneto 30 settembre 1994, n. 61 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25);

b) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 21 aprile 1995, n. 37 (Modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Bovolone, Isola della Scala e Oppeano della Provincia di Verona).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2000.

Il Presidente: Guizzi

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 7 aprile 2000.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.

CORTE COSTITUZIONALE
SENTENZA 15 SETTEMBRE 1995, N. 433

Svolgimento del processo

1. - Avanti il T.A.R. del Lazio è stato impugnato il decreto di sospensione della indizione dei comizi elettorali del Comune di Marino, quale primo atto inteso a dare esecuzione alla istituzione del Comune autonomo di Boville, per separazione da quello di Marino.

I ricorrenti, tra gli altri motivi, hanno prospettato la violazione *dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione*, da parte dell'art. 1, comma secondo, lett. a), della legge della regione Lazio 8 aprile 1980, n. 19 (con conseguente illegittimità derivata del decreto prefettizio impugnato), in quanto sono stati chiamati ad esprimersi sul referendum soltanto i cittadini residenti nelle frazioni da distaccare e non tutti i cittadini di Marino.

Con un secondo ricorso, riunito in sede di trattazione al primo, è stato altresì impugnato, per i medesimi motivi, il decreto di nomina del Commissario prefettizio per la provvisoria amministrazione del Comune di Boville.

2. - Il T.A.R. remittente premette di aver già sollevato medesima questione di costituzionalità nel giudizio a quo, decisa, nel senso dell'inammissibilità con sentenza n. 468 del 1994 di questa Corte, in quanto era stata impugnata la sola norma di legge regionale disciplinante il referendum consultivo per l'istituzione di nuovi Comuni (nell'ipotesi di scorporo da aree comunali di più vasta dimensione), ma la questione non era stata estesa anche alla legge della Regione Lazio n. 56 del 1993 istitutiva del Comune di Boville, e costituente l'atto finale del procedimento previsto dal secondo comma *dell'art. 133 della Costituzione*; per cui, concludeva la citata sentenza n. 468 del 1994: "ove anche, in ipotesi, fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata, resterebbe comunque in vigore la legge regionale n. 56 del 1993 che sorregge direttamente i provvedimenti amministrativi oggetto del giudizio a quo, e che, naturalmente, il giudice amministrativo non può disapplicare".

3. - Ciò posto, il T.A.R. del Lazio, nella nuova udienza di discussione avanti a sè, sentite le parti, dichiara di prendere atto della rilevanza da attribuire alla legge regionale 21 ottobre 1993, n. 56 (istitutiva del Comune di Boville) e, così integrata la questione, intende sottoporre nuovamente all'esame di questa Corte la questione di legittimità dell'art. 1, secondo comma, lett. a), della legge della Regione Lazio 8 aprile 1980, n. 19 (come modificato dall'art. 1 della legge regionale 20 agosto 1987, n. 49), nonché della legge della Regione Lazio 21 ottobre 1993, n. 56 (istitutiva del Comune di Boville) per contrasto con *l'art. 133, secondo comma, della Costituzione*.

La questione, sottolinea il remittente, è sicuramente rilevante nei giudizi riuniti all'esame del Collegio, in quanto soltanto la declaratoria di incostituzionalità delle norme suddette può portare all'accoglimento dei ricorsi, avendo la Regione Lazio posto in essere il procedimento referendario, prima, e istituito il Comune di Boville, poi, sulla base delle sopraindicate norme legislative.

Sentenza della Corte Costituzionale 15 settembre 1995, n. 433

4. - La questione, inoltre, ad avviso del T.A.R. del Lazio appare non manifestamente infondata.

Condividendo la tesi prospettata dai ricorrenti, il giudice a quo ritiene che il problema di legittimità costituzionale si incentri tutto sulla locuzione "popolazioni interessate", dettata dalla norma costituzionale, con riferimento al fatto se queste siano solo quelle delle frazioni che chiedono il distacco da un Comune già costituito, ovvero se si debba intendere tutta la popolazione dell'originario ente locale, chiamata, nel caso in esame, a consentire o meno lo smembramento del Comune.

Entrerebbero in gioco due principi ordinamentali entrambi rinvenienti da norme costituzionali: quello della cosiddetta autodeterminazione, per il quale un soggetto o un gruppo può scegliere alcune caratteristiche della propria esistenza giuridica, e quello della volontà della maggioranza di una collettività, in base al quale la modifica di qualsiasi elemento costitutivo deve essere deciso dal maggior numero dei soggetti che partecipano della originaria composizione; il tutto trasfuso nell'altro principio ordinamentale, di carattere fondamentale, per il quale gli enti locali sono, sì autonomi, ma non anche indipendenti, per cui ogni loro decisione deve pur sempre rapportarsi agli interessi della comunità organizzata in ordinamento sovrano.

5. - Ove quindi si ricerchi il "quid intermediationis", prosegue il T.A.R. del Lazio, cioè il punto di equilibrio ordinamentale nel quale entrambe le esigenze della collettività prima evidenziate possono trovare una composizione soddisfacente che renda giustizia a tutti, occorre considerare che i gruppi organizzati di carattere pubblico, come nella specie gli enti locali di carattere comunale, sono tali perché i singoli soggetti che ne fanno parte hanno fra loro una qualche comunanza più o meno intensa, che non è mai solo l'elemento oggettivo del territorio, ma che si connette ad usi, costumi, dialetti, cemento storico, comunanze geografiche, coerenza sociale, costumanze religiose, specificità folcloristiche, ecc., per cui il "gruppo sociale" prima di essere tale, si "sente" tale e la sovrapposizione istituzionale finisce soltanto per dare riconoscimento ad una realtà già aggregata.

Le multiformi esperienze del nostro Paese, prosegue il remittente, se hanno segnato la nascita e la consapevolezza di gruppi locali sicuramente compatti, possono anche aver determinato il sorgere di entità solo amministrativamente unificate, senza il supporto di quella necessaria coscienza ordinamentale che fa diventare un ente locale anche un gruppo omogeneo.

Se questo è probabilmente il dato di base, è fuori discussione che l'ordinamento nazionale non può che favorire movimenti al suo interno che tendano a compattare e ad omogeneizzare le singole strutture sociali di cui esso si compone.

Non, quindi, le richieste di qualsiasi gruppo in qualsiasi momento potrebbero esser prese in considerazione per smembrare unità sociali che presentano caratteri di compattezza, ma soltanto quelle che provengono da un gruppo che ha una nitida differenziazione complessiva che lo rende già di per sé autonomo, come è potuto accadere per il recente scorporo del Comune di Fiumicino dal Comune di Roma, dove era evidente il rapporto puramente amministrativo che collegava le due comunità.

In casi del genere, sostiene il remittente, è fuor di dubbio che basti la manifestazione della volontà del gruppo che intende distaccarsi; questo è già esistente come fatto sociologicamente distinto, è collegato con un'area geografica eccentrica rispetto al

Sentenza della Corte Costituzionale 15 settembre 1995, n. 433

capoluogo, ed ha quindi una sua caratterizzazione distintiva, per cui l'autonomia amministrativa non può che discendere dalla volontà degli autonomisti, potendosi vanificare un fatto naturale per una questione di maggioranza già di per sé precostituita, nel caso si ammettesse al voto l'intera cittadinanza.

Diverso sarebbe, invece, il caso, come nel Comune di Marino, allorquando la richiesta di distacco non proviene da una precisa e ben identificata (per elementi storico-sociali propri) comunità di cittadini, ma scaturisce invece dall'interno della stessa comunità, da parte di quasi i due terzi dei cittadini dell'originaria comunità, perché in questo caso non si tratta di far conseguire l'autonomia ad un gruppo che già la possiede, ma si tratta invece di operare uno smembramento di una collettività organica, determinando, essa sì, una suddivisione che può essere artificiale e che, quindi, l'ordinamento ha tutto l'interesse ad evitare.

In tali casi, sostiene il T.A.R., tutti debbono essere chiamati a poter manifestare il loro voto circa la volontà di smembrare o meno la collettività locale da tempo esistente, come pure è avvenuto nel recente referendum per la separazione tra Venezia e Mestre, dove appunto non si è trattato di un piccolo ed identificato gruppo che chiedeva il distacco da un capoluogo, ma di due notevoli entità di un'unica comunità, con vari collegamenti.

Quanto, infine, alla illegittimità costituzionale della Legge regionale istitutiva del Comune di Boville, essa risulterebbe direttamente conseguenziale alla dichiarazione d'illegittimità della impugnata norma regionale che disciplina il procedimento referendario.

6. - Ha depositato atto di costituzione, fuori termine, il Presidente della Giunta regionale del Lazio concludendo per l'inammissibilità, o comunque per l'infondatezza, della questione.

7. - Si è costituito in giudizio il Comune di Boville, in persona del Commissario prefettizio pro-tempore, instando per la dichiarazione d'inammissibilità o d'infondatezza della questione.

La difesa del Comune rileva che a seguito della citata sentenza n. 468 del 1994 di questa Corte il T.A.R. del Lazio ha ritenuto di dover estendere la già sollevata eccezione di incostituzionalità anche alla legge regionale n. 56 del 1993, quasi intendendo la suddetta decisione di inammissibilità come prescrittiva di questo obbligo, e soprattutto come giustificativa ex se della remissione. In realtà, ad avviso del Comune, il giudice a quo non fornirebbe alcuna motivazione della remissione ex novo della questione di legittimità costituzionale.

Così facendo il T.A.R. del Lazio cadrebbe in una serie di illegittimità che andrebbero dalla decisione in carenza assoluta di motivazione, alla apoditticità, alla violazione del principio di omnicomprensività della pronuncia, in virtù del quale la sentenza determina la definizione del dedotto e del deducibile in ordine al rapporto con essa definito.

Nel merito, il Comune di Boville si richiama agli argomenti già esposti in occasione del precedente giudizio di costituzionalità in ordine all'infondatezza della questione.

In prossimità dell'udienza la difesa del Comune ha depositato, fuori termine, memoria con la quale ha ulteriormente illustrato le proprie tesi.

Sentenza della Corte Costituzionale 15 settembre 1995, n. 433

8. - Si sono altresì costituiti i ricorrenti nel giudizio a quo concludendo per la fondatezza della questione e la conseguente dichiarazione d'illegittimità delle leggi regionali impugnate.

Dopo aver richiamato le conclusioni raggiunte dalla sent. n. 453 del 1989 di questa Corte, i ricorrenti affermano che l'indicazione univoca che scaturisce dalla decisione è nel senso che l'ambito di popolazione da consultare a mezzo di referendum va determinato in relazione all'entità della modifica territoriale da attuare.

Una cosa sarebbe la erezione a Comune autonomo (o l'aggregazione ad altro Comune) di una piccola frazione di un grande Comune, altro è, invece, l'erezione a Comune autonomo di una larghissima parte del territorio di un Comune preesistente, come avviene nel caso del Comune di Marino.

Nel primo caso sarebbe di palmare evidenza che l'entità della variazione è tale da lasciare sostanzialmente integra l'identità non solo storico- politica, ma anche territoriale, del Comune il cui territorio viene variato, ben potendosi ritenere che concretamente "interessata" alla costituzione del nuovo Comune sia esclusivamente quella piccola entità di popolazione che dovrebbe distaccarsi (basti pensare al caso del distacco di Fiumicino e di Fregene dal Comune di Roma).

Nel secondo, invece, il Comune preesistente sarebbe scosso nelle sue fondamenta, in quanto la sua dimensione territoriale (se non, addirittura, la stessa identità storico-politica) viene profondamente incisa, potendo subire (in caso di esito positivo del referendum) una trasformazione quantitativa di tale entità da divenire qualitativa. In tale ipotesi la popolazione "interessata" risulterebbe l'intera popolazione del Comune preesistente, e pertanto tutta la popolazione della comunità interessata allo smembramento dovrebbe esprimere il proprio punto di vista. Nessun membro di tale popolazione potrebbe, infatti, dirsi indifferente rispetto ad un processo di trasformazione così radicale (si pensi al distacco da Roma di due terzi dei quartieri o anche del solo centro storico).

Secondo la stessa giurisprudenza della Corte (cfr. la già richiamata sent. n. 453 del 1989), proseguono i ricorrenti, deve essere sempre consultata mediante referendum quella parte di popolazione che abbia un interesse qualificato per intervenire nei procedimenti di variazione territoriale, in quanto si trovi in una situazione di diretto collegamento con le modifiche territoriali stesse. In altre parole, la nozione di "popolazione interessata" è sempre "relativa", e va commisurata agli interessi coinvolti dalle variazioni territoriali. In conseguenza di ciò, in casi di variazioni non meramente parziali, ma che si risolvono in ipotesi di scissioni o di fusioni, interessati possono considerarsi tutti gli elettori appartenenti al Comune o ai Comuni dei quali si tratti.

In altri termini non potrebbe negarsi che, allorché la modifica coinvolga il territorio comunale attraverso un processo di "scissione" (come nella specie); ovvero due o più territori al fine di una "fusione", la popolazione titolare dell'interesse qualificato ad essere sentita a mezzo di referendum (e quindi, come tale, "interessata") è l'intera popolazione del territorio o dei territori in questione, in quanto coinvolta nella sua unitarietà dalla modifica della circoscrizione territoriale.

Tale sarebbe la vicenda concernente la legge regionale in oggetto, in relazione al Comune di Marino. Infatti, rilevano i ricorrenti, il Comune di Marino subisce, per effetto della legge regionale n. 56 del 1993, uno smembramento del proprio territorio

Sentenza della Corte Costituzionale 15 settembre 1995, n. 433

(che diminuisce da 2400 a 800 ettari), con conseguente notevolissima diminuzione anche dei propri residenti (da 35.000 a 15.000). A ciò si aggiunga che, paradossalmente, vengono a far parte del Comune di Boville proprio quei terreni in cui si trovano i vigneti che producono il famoso "vino di Marino", i cui proprietari vivono quasi tutti nel centro storico di Marino. Non sarebbe dubitabile che tutta la popolazione del Comune di Marino era, ed è, interessata all'esito della consultazione, e che tutta la popolazione avrebbe dovuto partecipare al referendum.

In conclusione, i ricorrenti rilevano che la illegittimità della omessa consultazione di tutti gli elettori del Comune di Marino risulterebbe di tutta evidenza dalle stesse cifre del referendum. Con appena 9.901 voti su un totale di 14.898 aventi diritto al voto si è deciso il destino di 35.000 abitanti, tutti egualmente coinvolti in una variazione relevantissima della realtà socio-economica della zona in questione.

Infine, i ricorrenti evidenziano che numerose altre Regioni, nell'adottare le rispettive leggi in materia, hanno già seguito dei principi realmente conformi alla ratio *dell'art. 133 della Costituzione*.

Esemplare sotto tale punto di vista risulterebbe la legislazione esistente nella Regione Veneto e la prassi applicativa seguita per l'istituzione di nuovi Comuni attraverso scorporo di frazioni di Comuni preesistenti.

La legge regionale del Veneto 24 dicembre 1992 n. 25, in tema di "Variazioni provinciali e comunali" stabilisce, all'art. 6, primo comma, lett. a) che, in ipotesi di variazione di circoscrizioni comunali, nel senso dell'istituzione di un nuovo Comune a seguito dello scorporo di parte del territorio di uno o più Comuni, il referendum debba riguardare l'intera popolazione del Comune di origine se la popolazione o il territorio, che è oggetto di trasferimento costituisce rispettivamente almeno il 30% della popolazione od il 10% del territorio del Comune di origine. Ove invece tali percentuali siano inferiori, allora il referendum deve concernere solo la popolazione del territorio che è oggetto di trasferimento (art. 6, primo comma, lett. b)).

Altre Regioni hanno invece preferito lasciare alla libera scelta del consiglio regionale il restringere o meno l'ambito territoriale della consultazione popolare, in ipotesi di istituzione di nuovi Comuni, per distacco di parti di altri Comuni preesistenti (Regione Abruzzi, Regione Sardegna, Regione Piemonte).

Ad avviso dei ricorrenti tale normativa dimostrerebbe lo stato di disagio provato da tali Regioni, che, non avendo l'ardire di adottare la soluzione radicale prescelta dalla Regione Lazio, sarebbero ripiegate su una formula "pilatesca", la quale, rinviando il problema, non lo risolve, ma evita che nella disciplina regionale sull'istituzione di nuovi Comuni si annidino evidenti vizi di incostituzionalità.

Motivi della decisione

Considerato in diritto

1. - Con sentenza n. 468 del 1994 questa Corte ha dichiarato inammissibile per irrilevanza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, lett. a), della legge della Regione Lazio 8 aprile 1980, n. 19, come modificato dalla legge della

Sentenza della Corte Costituzionale 15 settembre 1995, n. 433

Regione Lazio 20 agosto 1987, n. 49, sollevata in riferimento *all'art. 133, secondo comma, della Costituzione*, dal T.A.R. del Lazio. Il medesimo T.A.R. ha risollevato ora identica questione estendendola anche alla legge della Regione Lazio 21 ottobre 1993, n. 56.

2. - La questione sollevata dal giudice remittente concerne la norma che, agli effetti del referendum previsto *dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione* (potere delle Regioni, sentite le popolazioni interessate, di istituire con legge nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni), stabilisce: "per popolazioni interessate si intendono: a) nel caso di istituzione di nuovi Comuni: gli elettori della frazione, o delle frazioni, che devono essere erette in Comune autonomo". Poiché il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale di questa norma, anche la legge n. 56 del 1993 che ha istituito il Comune di Boville, previo referendum tenuto in applicazione della norma stessa, con la consultazione limitata alle popolazioni delle frazioni richiedenti l'erezione in Comune autonomo, risulterebbe conseguentemente inficiata di illegittimità costituzionale per violazione del medesimo art. 133, secondo comma, e pertanto anche nei confronti di questa egli solleva questione di legittimità costituzionale.

3. - Vanno senz'altro disattese tutte le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa del Comune di Boville. Gli argomenti addotti in ordine alla mancanza di motivazione sulla riproposizione della questione risultano del tutto inconsistenti.

Il T.A.R. remittente ha ampiamente motivato, in punto di rilevanza, sulla estensione della questione alla legge istitutiva del Comune di Boville, nonché, nel merito, sui profili di illegittimità costituzionale denunciati. Quanto poi alla eccepita violazione di un non meglio definito principio di onnicomprensività della pronuncia (riferito alla precedente sentenza n. 468 del 1994 di questa Corte), che determinerebbe "la definizione del dedotto e del deducibile in ordine al rapporto con essa definito", è sufficiente osservare che la precedente decisione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto puramente processuale, non pregiudica affatto la riproposizione della questione stessa, una volta eliminato dal giudice a quo il vizio che ne precludeva l'esame del merito.

4. - Nel merito la questione è fondata.

La lettura del secondo comma *dell'art. 133 della Costituzione* è chiara ed univoca: la consultazione delle popolazioni interessate è richiesta sia per l'istituzione di nuovi Comuni, sia per la modificazione delle loro circoscrizioni; i lavori preparatori ne danno conferma, offrendo semmai argomento per discutere, ferma l'obbligatorietà della consultazione, quale sia il peso effettivo da riconoscere alla volontà espressa dagli interessati.

In linea generale, quindi, popolazioni interessate sono tanto quelle che verrebbero a dar vita ad un nuovo Comune così come quelle che rimarrebbero nella parte, per così dire, "residua" del Comune di origine. Altrettanto può dirsi per i trasferimenti di popolazioni da un Comune ad un altro in conseguenza di modificazioni delle circoscrizioni territoriali.

Solo in casi particolari potrà prescindersi dalla consultazione dell'intera popolazione del Comune da cui una o più frazioni chiedano di distaccarsi. Il T.A.R. remittente, prendendo le mosse da un episodio recente (quello dell'istituzione del Comune di

Sentenza della Corte Costituzionale 15 settembre 1995, n. 433

Fiumicino per distacco dal Comune di Roma), definisce tale ipotesi come quella in cui il gruppo che chiede l'autonomia "è già esistente come fatto sociologicamente distinto, è collegato con un'area eccentrica rispetto al capoluogo, ed ha quindi una sua caratterizzazione distintiva".

È una definizione tutto sommato accettabile cui può aggiungersi, come requisito rilevante, la limitata entità sia del territorio che della popolazione rispetto al totale.

Tutto ciò comporta comunque una valutazione di elementi di fatto che dovrà effettuarsi caso per caso al momento di indire il referendum consultivo.

In altra ipotesi, quella cioè di modificazione di circoscrizioni territoriali comportante il trasferimento di una parte di popolazione da un Comune ad un altro, questa Corte ha espresso più sinteticamente un concetto analogo affermando che la consultazione referendaria non va riferita all'intera popolazione residente nei due Comuni, allorché alla stessa "non può riconoscersi un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione che riguardano parti del territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento" (cfr. sentenza n. 453 del 1989).

5. - Ma, val la pena ripetere, si tratta di ipotesi particolari ed eccezionali che non inficiano la regola generale direttamente ricavabile *dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione*, che esige la consultazione di tutta la popolazione del Comune o dei Comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazione, o per la istituzione di nuovi Comuni o per il passaggio di parti di territorio e di popolazione da un Comune all'altro.

Nel caso che ha dato origine al giudizio a quo è pacifico che non si verta in nessuna delle situazioni eccezionali prima descritte.

Come afferma il giudice remittente - e l'affermazione non è contestata dalle parti - l'istituzione del nuovo Comune di Boville ha significato per il Comune di Marino la perdita di più della metà della popolazione, mentre la norma impugnata istituisce la regola della sola consultazione degli "elettori della frazione o delle frazioni che devono essere erette in Comune autonomo", in aperta violazione *dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione*.

L'accertata illegittimità costituzionale della norma comporta la caducazione della stessa, nonché della legge 21 ottobre 1993, n. 56, inficiata a sua volta dal procedimento referendario attuato secondo una norma costituzionalmente illegittima.

In applicazione dell'*art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87*, va altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale delle lettere d), e) ed f) del secondo comma dell'*art. 1 della legge della Regione Lazio 8 aprile 1980, n. 19*, come modificato dalla legge regionale 20 agosto 1987, n. 49, che dettano regole generali limitative della popolazione da consultare, incorrendo quindi nella medesima violazione *dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione*.

Sarà il Consiglio regionale del Lazio, ove lo ritenga necessario, a riformulare in queste parti la legge secondo i principi affermati nella presente decisione, tenendo conto comunque che le eccezioni alla regola esigono sempre un accertamento di fatto da effettuarsi caso per caso.

P.Q.M.

Sentenza della Corte Costituzionale 15 settembre 1995, n. 433

La Corte Costituzionale

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, lett. a), della legge della Regione Lazio 8 aprile 1980, n. 19 (Norme sul referendum consultivo per l'istituzione di nuovi Comuni, e modificazione delle circoscrizioni e denominazioni comunali, in attuazione *dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione*), come modificato dalla legge della Regione Lazio 20 agosto 1987, n. 49;

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge 21 ottobre 1993, n. 56 (Istituzione del Comune autonomo di Boville comprendente le frazioni del Comune di Marino);

Dichiara, in applicazione dell'*art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87*, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, lett. d), e) ed f) della legge della Regione Lazio 8 aprile 1980, n. 19, come modificato dalla legge della Regione Lazio 20 agosto 1987, n. 49.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 settembre 1995.

CORTE COSTITUZIONALE
SENTENZA 27 LUGLIO 1989, N. 453

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. - Il Pretore di Noto, con ordinanza del 28 febbraio 1989, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge regionale 30 marzo 1981, n. 43 della Sicilia, con la quale è stata disposta l'aggregazione di ettari 10.295.02.01 - già appartenenti al territorio del Comune di Noto - al contermine comune di Palazzolo Acreide, nonché dell'art. 6, in relazione agli artt. 7, n. 4, e 8 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 della Sicilia (Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana), recanti la disciplina generale in materia di istituzione di nuovi Comuni e di modificazione delle circoscrizioni preesistenti.

Il giudice "a quo" ravvisa in primo luogo il contrasto della legge regionale 30 marzo 1981, n. 43, con *l'art. 133 della Costituzione* in quanto, essa avrebbe disposto lo scorporo di parte del territorio di un Comune e la sua aggregazione ad un altro, senza la verifica "della volontà complessiva di tutte le popolazioni interessate, o almeno dell'incidenza percentuale delle opzioni sul totale della popolazione residente", essendosi ritenuta sufficiente l'iniziativa legislativa assunta dal Comune di Palazzolo Acreide con le allegate "sottoscrizioni di un gruppo di cittadini residenti nelle contrade" interessate. Ma la verifica effettuata sulla base di tali elementi non può per il giudice "a quo" ritenersi sostitutiva della consultazione popolare, in quanto priva delle guarentigie proprie di ogni consultazione, quali la libertà, la segretezza e la effettività del diritto di voto per tutti gli elettori.

Né, si soggiunge nell'ordinanza di rinvio, *l'art. 133 della Costituzione*, che prevede la previa audizione delle popolazioni interessate, potrebbe considerarsi derogata nella Regione Siciliana per il fatto che gli *articoli 14 e 15 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455* (Statuto regionale), che attribuiscono alla Regione poteri esclusivi nella materia, non riproducono la norma costituzionale. Ad avviso del giudice rimettente lo Statuto Siciliano non contiene infatti norme incompatibili con il principio democratico espresso *nell'art. 133 della Costituzione* cui si deve riconoscere portata generale. Altro profilo di illegittimità costituzionale viene ravvisato nella difformità del procedimento legislativo seguito rispetto all'*art. 6 della legge n. 16 del 1963*, che trova attuazione negli artt. 1 e 3 del regolamento approvato con D.P.R. 29 ottobre 1957, n. 3.

Nell'ultima censura rivolta direttamente nei confronti dell'art. 6, in relazione agli artt. 7, n. 4, e 8, della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, si sostiene che tali norme non sarebbero conformi ai "criteri di eguaglianza e razionalità" contrastando perciò con gli *artt. 3 e 133 della Costituzione*, a causa della disparità di trattamento fra l'ipotesi dell'erezione di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni territoriali. Difatti, mentre nel primo caso (art. 7), è previsto come presupposto per l'istituzione di un nuovo Comune che la "maggioranza degli elettori iscritti stabilmente nelle frazioni o borgate

Sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 1989, n. 453

interessate si sia pronunciata favorevolmente", nel secondo (art. 8), per la modificazione delle circoscrizioni territoriali, non è prevista analogo garanzia di autodeterminazione né per gli elettori delle porzioni di territorio da trasferire, né più in generale per la popolazione dei due Comuni interessati, e ciò nonostante che una modifica del territorio, specie se di grosse proporzioni, possa "rappresentare un fatto traumatico forse più grave del sorgere di un nuovo Comune".

2. - Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, dedotta dalla difesa della Regione Siciliana, secondo la quale, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice rimettente, la mancanza del decreto di sistemazione dei rapporti patrimoniali e finanziari tra i due Comuni condiziona l'effettivo trasferimento delle competenze al Comune di Palazzolo Acreide, consentendo di risolvere il giudizio indipendentemente dalla definizione della questione di legittimità costituzionale.

Al riguardo osserva la Corte che, come risulta dalla narrativa in fatto, la medesima questione, già sollevata dallo stesso giudice con precedente ordinanza di rinvio, era stata dichiarata inammissibile (sent. n. 649 del 1988) per difetto di motivazione su di un punto determinante ai fini della rilevanza. Essendo stato difatti eccepito dalla Prefettura di Siracusa che la mancata emanazione del decreto di sistemazione dei rapporti patrimoniali e finanziari fra i due Comuni (previsto dall'*art. 2 della legge n. 43 del 1981* stessa), impedendo il passaggio di competenze, aveva reso illegittimo l'atto oggetto di giudizio, era preliminarmente necessario risolvere tale eccezione, che, qualora fondata, avrebbe consentito di definire il giudizio a prescindere dall'incidente di costituzionalità.

La questione, dichiarata perciò inammissibile, è stata ora nuovamente rimessa a questa Corte, con una ordinanza nella quale viene precisamente disattesa l'eccezione, con una esauriente motivazione sul punto della rilevanza pervenendosi alla conclusione della ininfluenza, ai fini della operatività della legge che ha disposto la modificazione territoriale, del decreto di sistemazione dei rapporti patrimoniali finanziari.

La Regione Sicilia, nel contestare tale conclusione e chiedendo che questa Corte la disattenda per giungere alla dichiarazione di inammissibilità della questione tende ad ottenere una pronunzia che attiene al momento applicativo della legge e che quindi non spetta a questa Corte, costituendo esclusivo compito del giudice rimettente. Ciò risulta del resto dalla circostanza che, nella propria precedente sent. n. 649 del 1988, la Corte aveva dichiarato inammissibile la questione perché il giudice "a quo" aveva ommesso di motivare in ordine all'eccezione, escludendo in tal modo che potesse essa stessa pronunziarsi su tale aspetto.

3. - La Regione interveniente sostiene che l'individuazione delle modalità con cui devono essere sentite le popolazioni interessate, ai sensi *dell'art. 133 della Costituzione*, rientrerebbe nella sfera esclusiva della potestà legislativa primaria attribuita dallo Statuto in materia di circoscrizioni comunali, potestà concretamente attuata nell'art. 9 della legge predetta recante l'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana. Questo articolo però, a detta della difesa della Regione, non forma oggetto di alcuna censura di costituzionalità mentre costituirebbe l'unica norma disciplinatrice delle modificazioni delle circoscrizioni comunali, al cui disposto la legge, che in concreto ha operato la modificazione oggetto della presente controversia, si

Sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 1989, n. 453

sarebbe strettamente attenuata, onde non sarebbero pertinenti le censure rivolte agli artt. 6, 7 e 8 di detta legge.

Osserva in proposito la Corte che oggetto dell'impugnativa è sia la legge regionale 30 marzo 1981, n. 43, che ha disposto in concreto la contestata modificazione territoriale, le cui censure di legittimità costituzionale verranno trattate successivamente, sia l'art. 6, in relazione agli artt. 7, n. 4, e 8 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, perché detto art. 6, come sostiene il giudice "a quo", nel porre la disciplina generale che concerne "l'istituzione di nuovi Comuni, la fusione di quelli esistenti, la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni", stabilisce che a ciò si addivenga con legge della Regione senza prevedere che debbano essere sentite le popolazioni interessate, come è previsto invece *dall'art. 133, comma secondo, della Costituzione*, sia per quel che concerne l'istituzione di nuovi Comuni che in relazione alle modificazioni in genere delle loro circoscrizioni e denominazioni. Tale previsione è invece contenuta nell'art. 7 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana (legge regionale 15 marzo 1963, n. 16) limitatamente alla istituzione di nuovi Comuni, talché in Sicilia alla modificazione delle circoscrizioni preesistenti può addivenirsi senza la previa audizione delle popolazioni interessate.

Ciò premesso, non può in primo luogo condividersi la tesi sostenuta dalla difesa della Regione, secondo cui la questione sollevata in riferimento *all'art. 133 della Costituzione* sarebbe inammissibile perché la disciplina delle modificazioni territoriali è, a suo dire, contenuta nell'art. 9 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana che non ha formato oggetto di censura nell'ordinanza di rimessione.

Al riguardo deve invece precisare che il citato art. 9 reca il titolo "determinazione e rettifica nei confini" e disciplina - nella sua formulazione anteriore alla modifica introdotta con la legge 17 febbraio 1987, n. 5, di cui si dirà in prosieguo - le modalità di attuazione della legge regionale che dispone in concreto la modificazione delle circoscrizioni dei Comuni individuando gli organi competenti al compimento di tali attività. Invece l'obbligo della preventiva audizione delle popolazioni interessate è previsto, dal parametro costituzionale invocato nell'ordinanza di rimessione, come presupposto sia per l'emanazione della legge che istituisce nuovi Comuni sia per quella che dispone le altre modificazioni delle loro circoscrizioni e denominazioni.

Correttamente perciò il giudice "a quo", muovendo dalla *legge n. 43 del 1981* che ha disposto l'aggregazione al comune di Palazzolo Acreide di parte del territorio già appartenente al Comune di Noto senza che siano state preventivamente sentite le popolazioni interessate, ha rivolto la censura di illegittimità costituzionale sia a detta legge del 1981 sia all'art. 6, in relazione agli artt. 7 ed 8 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, perché sono queste ultime le norme che all'epoca in cui è stata disposta la variazione territoriale disciplinavano le modalità per addivenirsi all'emanazione del provvedimento di natura legislativa diretto alla istituzione di nuovi Comuni, alla fusione di quelli esistenti ed alla modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni, limitando alla sola ipotesi della nuova istituzione (art. 7 cit.) l'obbligo di sentire le popolazioni interessate.

Sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 1989, n. 453

4.1. - Ai fini della definizione del merito delle questioni, sembra opportuno esaminare per prima in ordine logico quella concernente l'art. 6, in relazione agli artt. 7 ed 8 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, che recano la disciplina generale della materia. Orbene, per quel che riguarda l'aspetto posto in evidenza dalla Regione circa la natura esclusiva della potestà legislativa attribuitale dallo Statuto in materia di circoscrizioni comunali, osserva la Corte che l'esercizio di tale potestà non può prescindere dall'osservanza di alcuni principi della Costituzione della Repubblica e dal rispetto di tutti i limiti posti da essa, in quanto non derogati dallo Statuto speciale (sent. n. 105 del 1957). Ebbene, l'art. 14 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Statuto per la Regione Siciliana) attribuisce alla potestà legislativa esclusiva di questa, il regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative, e l'art. 15, terzo comma, stabilisce che, nel quadro dei principi generali indicati nei primi due commi, spetta alla Regione la legislazione esclusiva in materia di circoscrizioni, ordinamento e controllo degli enti locali.

Ad avviso della Corte la circostanza secondo cui negli *articoli 14 e 15 del R.D.Lgs. n. 455 del 1946* (Statuto Siciliano) non si faccia espressa menzione anche dell'obbligo della previa audizione delle popolazioni interessate, non può certo assumere il significato di deroga ad un principio di portata generale che trova puntuale espressione negli *artt. 132 e 133 della Costituzione* ma che è comunque desumibile dal contesto dell'intero titolo quinto della seconda parte della Costituzione. Questa, nell'attribuire spiccato rilievo costituzionale all'autonomia degli enti locali territoriali, riconosce per ciò stesso la particolare importanza che in tale quadro riveste il principio o di autodeterminazione delle popolazioni locali per quel che riguarda il loro assetto istituzionale. Si è dunque in presenza del riconoscimento a livello costituzionale generale di un principio ricevuto dalla tradizione storica, perché già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione della Repubblica.

Quest'ultima, nell'occuparsi delle Regioni a Statuto ordinario ha trasferito ad esse le funzioni in tema di variazione degli enti locali territoriali subordinandola alla duplice garanzia della riserva di legge (regionale) e del rispetto, sia pure in forma non vincolante, del principio dell'autodeterminazione, o più propriamente, trattandosi di forme di consultazione peraltro non vincolanti, del principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano. Principio quest'ultimo che, essendo ricevuto dalla tradizione ed essendo insito nel riconoscimento stesso delle autonomie locali, come può evincersi dall'intero contesto delle norme costituzionali che le disciplinano, è diretto a garantire, secondo l'articolato disegno di quella disciplina, l'autonomia degli enti minori nei confronti delle stesse Regioni per evitare che queste possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate.

4.2. - *L'art. 133 della Costituzione* ha come destinatarie le regioni a statuto ordinario e perciò la riserva di legge regionale che pone non può riguardare che queste. La parte di esso che è invece diretta a garantire la partecipazione popolare delle comunità locali nei confronti delle stesse Regioni - per quel che riguarda le modifiche del loro assetto costituzionale, in quanto espressione di un principio connaturato all'articolato disegno delle autonomie in senso pluralista - deve ritenersi che condizioni anche la potestà

Sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 1989, n. 453

legislativa esclusiva della Regione Siciliana nella materia, essendo chiaramente uno dei principi di portata generale che connotano il significato pluralistico della nostra democrazia.

Pervenuti a tale conclusione è opportuno precisare che la specifica indicazione del referendum come modalità idonea ad assicurare l'assolvimento dell'obbligo di consultazione delle popolazioni interessate previsto dal secondo comma *dell'art. 133 della Costituzione*, e contenuta nella sent. n. 107 del 1983 e nella sent. n. 204 del 1981 che riguardano le Regioni a Statuto ordinario e quindi tale indicazione non può ritenersi vincolante per la Regione Siciliana.

Questa è titolare nella materia di potestà legislativa esclusiva ed è perciò libera di determinare le concrete modalità dirette a garantire il principio di autodeterminazione o di partecipazione in forme anche equivalenti a quella tipica del referendum, purché tali da assicurare, con pari forza, la completa libertà di manifestazione dell'opinione da parte dei soggetti chiamati alla consultazione, al riparo cioè da ogni condizionamento esterno nel momento del suo svolgimento e quindi con l'osservanza delle opportune forme di segretezza adeguate a tali fini.

Con tali precisazioni deve dichiararsi perciò fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 della Sicilia, sull'ordinamento amministrativo degli enti locali, (nella formulazione vigente all'epoca in cui veniva disposta con legge regionale n. 43 del 1981 la variazione territoriale) nella parte in cui, nel prevedere che l'istituzione di nuovi Comuni, la fusione di quelli esistenti, la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni, sono stabilite con legge della Regione, non dispone che, per ognuna delle predette ipotesi, debbano preventivamente essere sentite le popolazioni direttamente interessate.

Tale previsione - sia pure senza espressa menzione delle forme idonee ad assicurare la libertà di espressione dell'opinione di ciascuno, da ritenersi già implicita - è infatti contenuta solo nel successivo art. 7 della stessa legge, che riguarda però esclusivamente l'ipotesi dell'istituzione di nuovi Comuni, mentre non può dubitarsi che anche per le altre ipotesi di variazioni territoriali si manifesti la stessa esigenza.

5. - Le considerazioni che precedono rendono agevole la definizione anche della questione di legittimità costituzionale della legge regionale 30 marzo 1981, n. 43 che ha disposto l'aggregazione al Comune di Palazzolo Acreide di parte del territorio del Comune di Noto.

L'incostituzionalità della legge è sostenuta fra l'altro dal giudice "a quo" in relazione alla consultazione delle popolazioni interessate, essendo stata ritenuta sufficiente a tali fini, da parte dell'organo legislativo regionale che ha provveduto, l'iniziativa assunta da un gruppo di cittadini mediante la sottoscrizione di una istanza diretta ad ottenere il distacco di detto territorio dal Comune di Noto e l'aggregazione a quello di Palazzolo Acreide. In proposito deve rilevarsi che dalla documentazione allegata agli atti del giudizio ed in particolare dal parere espresso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana risulta che "l'iniziativa della modifica della circoscrizione territoriale in esame è stata assunta dal Consiglio comunale di Palazzolo Acreide su

Sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 1989, n. 453

istanza di alcune centinaia di elettori residenti nel Comune di Noto e di alcune centinaia di cittadini del Comune di Palazzolo Acreide, proprietari, coltivatori diretti, mezzadri e fittavoli operanti in contrade ricadenti nel territorio di Noto", mentre non risulta che si sia dato corso ad una consultazione popolare con le modalità che si sono in precedenza indicate come indispensabili per ritenersi soddisfatto il principio della partecipazione popolare a tale tipo di scelte.

Ebbene, indipendentemente dalla circostanza anch'essa posta in evidenza dal giudice "a quo", circa la mancata verifica, nel corso del procedimento, della incidenza di coloro che avevano promosso l'iniziativa in rapporto alla intera popolazione interessata dalla variazione territoriale, appare assorbente la mancata successiva consultazione della popolazione direttamente interessata, ovviamente dovendosi intendere questa come riferita agli elettori (v. in proposito la sent. n. 62 del 1975 e la sent. n. 38 del 1969) residenti nei territori da trasferire e non già, come sembrerebbe erroneamente adombrarsi nell'ordinanza di rimessione, all'intera popolazione residente nei due Comuni, cui non può riconoscersi un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione che riguardano parti del territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento.

Così delimitata la nozione di "popolazione interessata" va rilevato che la consultazione che discende dal principio costituzionale di cui ci si è in precedenza occupati, non possa reputarsi sostituita dalla sottoscrizione di istanze di cittadini dirette a promuovere le iniziative di variazione territoriale, essendo evidente che la sottoscrizione di dette istanze costituisce un modo di espressione dell'opinione che non offre garanzie circa la libertà di ciascuno in relazione a possibili condizionamenti esterni.

D'altronde, in tutti i procedimenti che presuppongono una consultazione popolare, e quindi anche quando questa, come nella specie, non sia vincolante, altro è il momento dell'iniziativa altro è quello della consultazione vera e propria, come risulta in modo inequivocabile, ad esempio, sia nella disciplina costituzionale (*art. 75 della Costituzione*) che in quella ordinaria (*legge 25 maggio 1970, n. 352*) in materia di referendum abrogativi, nonché nelle leggi regionali che hanno disciplinato i referendum consultivi che tengono ben distinti i due momenti, talché, anche se l'iniziativa dovesse risultare in concreto promossa dalla maggioranza dei cittadini aventi diritto alla consultazione referendaria, questa dovrebbe ugualmente celebrarsi con quelle forme di segretezza idonee ad assicurare la completa libertà degli aventi diritto nel momento in cui ciascuno di essi deve manifestare la propria opinione.

6. - La dichiarazione di fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sotto i profili anzidetti esime dall'affrontare gli altri profili prospettati sia in ordine alle stesse norme ed in riferimento *all'art. 3 della Costituzione*, sia in ordine alla legge regionale 30 marzo 1981, n. 43, per asserito contrasto con la disciplina generale contenuta negli artt. 6, 7 e 8 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 della Sicilia.

7. - Nelle more del giudizio "a quo" è intervenuta la legge regionale 17 febbraio 1987, n. 5 della Sicilia (che anche se già emanata alla data dell'ordinanza di rimessione non è stata oggetto di impugnativa in quanto la legge di variazione territoriale, dalla cui legittimità dipende la definizione della controversia, era stata adottata sotto il vigore

Sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 1989, n. 453

della normativa precedente), dal titolo "modifiche all'Ordinamento degli enti locali nella Regione Siciliana in tema di istituzione di comuni e norme sul decentramento amministrativo dei servizi comunali nelle frazioni e borgate", il cui articolo 1 apporta una serie di modifiche agli artt. 6, 7, 8 e 9 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana.

Tra tali modifiche, si riflettono su aspetti che concernono il presente giudizio quella riguardante il primo comma dell'art. 6, che è stato sostituito dal seguente: "L'istituzione di nuovi Comuni e la fusione di quelli esistenti sono stabilite con legge della Regione", nonché quella che concerne l'art. 9, cui è stato aggiunto il seguente primo comma: "La modificazione e la rettifica delle circoscrizioni territoriali comunali e delle loro denominazioni sono disposte con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali, previa deliberazione della Giunta regionale, ove si registri l'assenso dei consigli comunali interessati".

Per effetto della citata legge del 1987 è stata espunta dalla originaria formulazione dell'art. 6 che prevede la forma della legge regionale, la disciplina riguardante la modificazione e la rettifica delle circoscrizioni territoriali comunali e delle loro denominazioni, che è stata trasferita nel successivo art. 9, con una disposizione che ne costituisce, nella forma così novellata, il primo comma. Ne consegue che attualmente le modificazioni territoriali diverse dalla istituzione di nuovi Comuni e dalla fusione di Comuni preesistenti, devono essere "disposte con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'assessore regionale per gli enti locali, previa deliberazione della Giunta regionale, ove si registri l'assenso dei consigli comunali interessati".

La disciplina così nel frattempo sopravvenuta è dunque anche essa in contrasto con il principio costituzionale di portata generale espresso *dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione* il quale prevede che debbano essere "sentite le popolazioni interessate" sia per l'istituzione di nuovi Comuni che per qualsiasi modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni, ponendo così sullo stesso piano qualunque tipo di variazione territoriale degli enti locali.

Tenendo conto di detta normativa regionale sopravvenuta a disciplinare la materia, la Corte ritiene di doversi avvalere del potere previsto *dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87*, seconda parte, estendendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale all'art. 1 della legge 17 febbraio 1987, n. 5, nella parte in cui, nel modificare gli artt. 6 e 9 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 sull'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, non prevede che anche per la fusione di Comuni esistenti e per la modificazione e la rettifica delle circoscrizioni territoriali comunali e delle loro denominazioni debbano essere sentite, con le modalità suindicate, le popolazioni interessate.

P.Q.M.

La Corte Costituzionale

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione Siciliana) nella parte in cui

Sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 1989, n. 453

non prevede che anche per la fusione dei Comuni e la modificazione delle loro circoscrizioni territoriali e denominazioni debbano essere sentite le popolazioni direttamente interessate;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale 30 marzo 1981, n. 43 della Sicilia (Aggregazione al Comune di - Palazzolo Acreide di ettari 10.295.02.01 del territorio del Comune di Noto);

visto l'*art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87*:

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'*art. 1 della legge 17 febbraio 1987, n. 5* (Modifiche all'ordinamento degli enti locali nella Regione Siciliana in tema di istituzione di comuni e norme sul decentramento amministrativo dei servizi comunali nella frazioni e borgate) nella parte in cui non prevede che anche per la fusione dei Comuni e per la modificazione delle loro circoscrizioni territoriali e denominazioni debbano essere sentite le popolazioni direttamente interessate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 1989.