



Prot. 4398 /1.14.6

Firenze 28 Febbraio 2017

Al Presidente del Consiglio regionale
EUGENIO GIANI

E, p.c. Ai componenti del
Collegio di garanzia statutaria

Al Segretario generale
del Consiglio regionale

SEDE

Oggetto: trasmissione parere del Collegio di garanzia

Preg. mo Presidente,

a seguito della richiesta di parere di cui alla lettera del 2 febbraio 2017 prot. n. 2379/1.14.6, in merito alla problematica relativa alla deliberazione del Consiglio regionale per l'indizione di referendum consultivo per la fusione di comuni esistenti, data la presentazione di due proposte di legge, una di iniziativa popolare e una di iniziativa della Giunta regionale, tra loro alternative, si trasmette l'unito parere del Collegio di garanzia, espresso all'unanimità nella seduta del 28 febbraio 2017, redatto dall'avv. Riccardo Tagliaferri.

Distinti saluti

Il Presidente
Prof.ssa Elisabetta Catelani

Collegio di garanzia statutaria

Parere in materia giuridico-istituzionale ai sensi dell'articolo 14 bis della legge regionale toscana 34/2008

1) E' stata chiesta al Collegio di garanzia statutaria una consulenza in materia giuridico-istituzionale, ai sensi dell'art. 14-bis L.R.T. n. 34/2008, sulla seguente questione.

La I Commissione consiliare permanente del Consiglio Regionale, nella seduta n. 55 del 24 gennaio 2017, ha approvato a maggioranza due proposte di deliberazione per la formulazione di un quesito referendario ai sensi dell'art. 60, comma 2, L.R.T. n. 62/2007.

In particolare, i quesiti referendari suindicati si riferiscono alla proposta di legge n. 68 del 20 gennaio 2016 di iniziativa della Giunta regionale, recante *“Istituzione del Comune di Chiusi Verna Chitignano Castel Focognano, per fusione dei comuni di Castel Focognano, Chitignano e Chiusi della Verna”* (proposta di legge della Giunta regionale ex art. 62, comma 2, L.R.T. n. 68/2011) e alla proposta di legge di iniziativa popolare n. 1, recante *“Istituzione del Comune di Casentino La Verna, per fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna e Ortignano Raggiolo”* (presentata ai sensi dell'art. 6 L.R.T. n. 51/2010 in data 28 ottobre 2015, dichiarata procedibile in data 24 novembre 2015, depositata in data 15 gennaio 2016, dichiarata procedibile in data 24 febbraio 2016 e assegnata in commissione in data 26 febbraio 2016).

Tenuto conto che le due proposte di fusione suindicate ricomprendono entrambe il Comune di Chiusi della Verna, il Presidente del Consiglio Regionale ha chiesto a questo Collegio di garanzia statutaria se sia ragionevole che il Consiglio deliberi contestualmente lo svolgimento di *referendum* consultivo, ai sensi dell'art. 60 L.R.T. n. 62/2007, per la fusione di Comuni esistenti con riferimento a ciascuna delle due proposte di legge regionale di cui sopra.

E, in caso di risposta positiva, è stato chiesto di valutare se sia legittimo lo svolgimento contestuale dei due *referendum* in questione o se i medesimi debbano essere svolti in tempi diversi, e in tale ipotesi secondo quale ordine di svolgimento.

Infine il Presidente del Consiglio regionale chiede a questo Collegio di rispondere all'ulteriore quesito n. 3: *“Nel caso di indizione in due date successive*

dei due referendum, qualora la prima consultazione esprima la volontà positiva delle popolazioni interessate alla proposta di fusione oggetto del quesito referendario, tale esito ha effetto preclusivo dello svolgimento del secondo referendum?”.

* * *

Nelle more della redazione del presente parere, è pervenuto al Collegio di garanzia statutaria un parere legale del 27 febbraio 2017, da parte dei promotori della proposta di legge popolare per l'istituzione del Comune di Casentino La Verna in conseguenza della fusione dei Comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna e Ortignano Raggiolo.

Aldilà della erronea indicazione normativa contenuta nel predetto parere (ove si richiama l'art. 27 comma 2 della LRT 62/2007, afferente in realtà al giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo) si tratta di un contributo palesemente irrituale, non contemplato dalla normativa regionale con riferimento alla tipologia di procedimento in questione.

* * *

Prima di affrontare la questione giuridica sottoposta a questo Collegio, si premette anzitutto che all'espressione del presente parere non osta la previsione di cui all'art. 14, comma 2, L.R.T. n. 34/2008.

Infatti, il parere *de quo* non concerne la “regolarità” del *referendum* di cui trattasi, ma unicamente profili attinenti alla deliberazione di svolgimento del *referendum* in questione, e dunque profili connessi all’*“esercizio delle funzioni consiliari”* (in conformità a quanto previsto dall'art. 14, comma 1, L.R.T. n. 34/2008).

2) Al fine di rispondere ai quesiti sottoposti, deve premettersi che il principio cardine operante in ambito di istituzione di nuovi Comuni per fusione ai sensi dell'art. 133, comma 2, Cost. (secondo cui *“La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e*

modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”) è quello della c.d. “autodeterminazione delle popolazioni locali”, della partecipazione, cioè, delle medesime popolazioni alle decisioni riguardanti la proposta di fusione del proprio Comune di appartenenza con un altro ente locale.

A tal riguardo, la Corte Costituzionale ha infatti affermato che *“la circostanza secondo cui negli articoli 14 e 15 dello 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 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” (Corte Cost., 19-27 luglio 1989 n. 453).

E ancora, la Corte Costituzionale ha precisato che *“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. (...) 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”* (Corte Cost., 6-15 settembre 1995 n. 433).

Sul punto, si veda inoltre Corte Cost., 3-7 aprile 2000 n. 94, secondo cui *“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”* (cfr. anche Corte Cost., 24-26 marzo 2015 n. 50, che conferma che il referendum consultivo comunale delle popolazioni interessate costituisce un *“passaggio indefettibile del procedimento di fusione per incorporazione”*).

Alla luce di quanto precede, al fine di garantire *quam maxime* l'espressione della volontà dei cittadini interessati e il diritto di partecipazione dei medesimi al processo di formazione delle leggi istitutive dei nuovi comuni (tutelato sia dagli artt. 8 e 15 T.U.E.L. che, a livello regionale, dall'art. 72 dello Statuto Regionale della Toscana), si ritiene che la questione in esame debba essere risolta con modalità idonee a consentire lo svolgimento del *referendum* consultivo

relativamente ad entrambe le proposte di legge in esame, e, più in particolare, lo svolgimento contestuale delle predette consultazioni referendarie, senza precludere lo svolgimento di una delle due, come accadrebbe, ad esempio, applicando un principio meramente cronologico connesso alla data di presentazione delle relative proposte di legge.

L'applicazione di tali diversi principi (quale, ad esempio, quello cronologico) non solo non è contemplata dall'ordinamento con riferimento alla tipologia di referendum in questione, ma soprattutto confliggerebbe con i principi suesposti, canonizzati dalla Corte Costituzionale.

3) Tale ipotesi, invero, appare percorribile alla luce della disciplina stabilita dalla L.R.T. 23 novembre 2007 n. 62, recante la *“Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto”*.

Infatti, da una parte, l'art. 60 della L.R. citata stabilisce che *“1. Il Consiglio regionale delibera lo svolgimento del referendum relativo alla proposta di legge, ovvero esprime il voto contrario sulla proposta di legge stessa.*

2. La deliberazione di cui al comma 1, contiene il quesito referendario relativo alla fusione oggetto della proposta di legge in discussione, gli eventuali ulteriori quesiti relativi alla fusione di un numero minore di comuni rispetto a quanto previsto dalla proposta di legge e individua il comune o i comuni o le frazioni i cui elettori sono chiamati a votare anche con riferimento agli ulteriori quesiti”.

E, dall'altra, la disciplina relativa alle modalità di indizione e svolgimento della tipologia di *referendum* in questione (*“referendum consultivo per la fusione di Comuni esistenti”*), prevista dal Titolo V della legge in esame (diversamente, ad esempio, da quanto previsto dalla medesima L.R.T. n. 62/07 con riferimento alla diversa ipotesi del *“referendum sulle leggi di approvazione o di modifica dello Statuto regionale”*, disciplinato dal Titolo II della legge in esame), non impone la formulazione di un quesito che preveda una risposta “secca”, tra “sì” e “no”.

In particolare, l'art. 63 L.R. cit. prevede che *“Per lo svolgimento del referendum di cui al presente titolo si osservano, in quanto applicabili e se non diversamente disposto in questo titolo, le norme di cui al titolo III, capo IV ad eccezione dell'articolo 34, commi 2 e 3 e titolo IV, capo IV della presente legge”* (per i quali, appunto, non è prevista la formulazione di un quesito che imponga una scelta unicamente tra il “sì” e il “no”), mentre, al contrario, non vi è alcun rinvio alla sopra richiamata disciplina di cui al Titolo II della legge regionale *de qua*.

A ciò aggiungasi inoltre che l'art. 67, comma 1, L.R.T. n. 62/07 prevede che *“Il risultato del referendum è valido indipendentemente dal numero degli elettori che vi hanno partecipato”* e che il successivo comma 4 stabilisce che *“La motivazione della legge di cui al comma 3 reca l'indicazione specifica del risultato della votazione dei singoli territori, evidenziando in modo distinto l'esito della consultazione della frazione o porzione di territorio direttamente interessata”*.

Alla luce delle disposizioni che precedono, dunque, risulta astrattamente ammissibile l'indizione di un *“referendum consultivo per la fusione di Comuni esistenti”* che preveda, da una parte, la formulazione di un quesito diverso per i cittadini appartenenti ai diversi Comuni oggetto di eventuale fusione e, dall'altra, la formulazione di un quesito che consenta la scelta anche tra proposte alternative.

Del resto, tenuto conto della portata unicamente consultiva del referendum in oggetto, nonché della previsione di cui all'art. 67, commi 3 e 4, L.R.T. n. 62/07 (secondo la quale *“Il Presidente del Consiglio regionale convoca il Consiglio regionale per le decisioni finali in ordine alla proposta di legge di cui all'articolo 58. La motivazione della legge di cui al comma 3 reca l'indicazione specifica del risultato della votazione dei singoli territori, evidenziando in modo distinto l'esito della consultazione della frazione o porzione di territorio direttamente interessata”*), il Consiglio Regionale potrà, in sede di approvazione della fusione, valutare il risultato complessivo della consultazione referendaria, traendone le relative conseguenze al fine di individuare la volontà maggioritaria delle popolazioni interessate, e successivamente procedere con l'approvazione di una delle due (ovvero di nessuna di esse) proposte di legge *de quibus*.

Né la soluzione suindicata appare preclusa dalla disciplina statale in materia di fusioni, contenuta nell'art. 1, commi 116 e ss., legge n. 56/2014 recante

“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, adottate in attuazione della competenza legislativa statale in materia di *“ordinamento degli Enti locali”* (art. 117, comma 2, lett. p Cost.) nonché in materia di *“coordinamento della finanza pubblica”* (art. 117, comma 3, Cost.).

4) Peraltro, tale soluzione appare percorribile anche in concreto (ancorchè presenti margini di complessità nella formulazione del quesito e nella elaborazione delle possibili risposte ai medesimi).

4.1) Al riguardo, con specifico riferimento al caso di specie, il Collegio di garanzia statutaria ritiene di aderire alla soluzione dello svolgimento contestuale di tutte le consultazioni referendarie, per tutti i Comuni interessati.

Più in particolare questo Collegio ritiene che per i cittadini del Comune di Chiusi della Verna potrà essere formulato un quesito che preveda alternativamente la scelta tra tre soluzioni: 1) quella di non procedere con alcuna fusione; 2) quella di fondersi con i due Comuni di Chitignano e di Castel Focognano; 3) quella di fondersi con i Comuni di Bibbiena e di Ortignano Raggiolo.

Analogamente, ai cittadini degli altri Comuni interessati dalle due proposte di fusione (e cioè Chitignano e Castel Focognano da una parte e Bibbiena e Ortignano Raggiolo dall'altra), potrà essere sottoposto un quesito che consenta al cittadino di esprimere la propria volontà di fondersi o meno tra loro e con il Comune di Chiusi della Verna.

4.2) Qualora il Consiglio Regionale ritenga di non aderire alla precedente soluzione si ipotizza una diversa opzione, per quanto non ritenuta dal Collegio pienamente conforme ai principi sopraenunciati.

Essa consiste nell'indizione di una prima consultazione riservata ai cittadini del Comune di Chiusi della Verna, nella quale potrà essere formulato un quesito che preveda la scelta tra tre soluzioni, e cioè quella di non procedere con alcuna fusione, quella di fondersi con i due Comuni di Chitignano e di Castel Focognano, ovvero ancora quella di fondersi con i Comuni di Bibbiena e di Ortignano Raggiolo.

In un secondo momento, tenuto conto dell'esito della suindicata consultazione, potranno tenersi contestualmente i due *referendum* relativi alla popolazione degli altri Comuni interessati dalle due proposte di fusione (e cioè Chitignano e Castel Focognano da una parte e Bibbiena e Ortignano Raggiolo dall'altra).

* * *

4.3) Il Collegio rappresenta altresì che il Consiglio Regionale, nell'esercizio del proprio potere di indirizzo politico, potrebbe applicare l'art. 60 comma 2 LRT 62/2007 sopracitato.

Alla luce di tale disposizione, è quindi ipotizzabile la formulazione di un ulteriore quesito relativo alla fusione di un numero minore di comuni rispetto a quanto previsto dalle proposte di legge.

* * *

5) Il Collegio, per completezza, al fine di rispondere al quesito n. 3, precisa, in coerenza con quanto già argomentato, che nell'ipotesi in esso contemplata non sussiste un effetto preclusivo allo svolgimento del secondo referendum, vista la natura meramente consultiva dello stesso.

Firenze, 28 febbraio 2017