

Un referendum consultivo con effetti vincolanti? A margine della l.r. 26/2022 sulle variazioni territoriali dei Comuni in Piemonte

di GIOVANNI BOGGERO

Sommario: 1. L'esito negativo del referendum consultivo per le variazioni territoriali dei Comuni determina l'interruzione del procedimento legislativo regionale: *ratio* e contenuto di un vincolo autoimposto. - 2. Il referendum consultivo *ex art.* 133, comma 2, Cost. non produce effetti vincolanti sul procedimento legislativo, ma soltanto un onere di motivazione in capo al Consiglio regionale. - 3. Conclusioni: il vincolo autoimposto è una soluzione costituzionalmente illegittima che non attenua le tensioni tra Comuni e Regione e non è sostanzialmente sindacabile.

1. *L'esito negativo del referendum consultivo per le variazioni territoriali dei Comuni determina l'interruzione del procedimento legislativo regionale: ratio e contenuto di un vincolo autoimposto*

Nella seduta del 13 dicembre 2022 il Consiglio regionale del Piemonte, a larga maggioranza (31 favorevoli, 1 contrario, 5 astenuti), ha deliberato l'approvazione della legge regionale 20 dicembre 2022, n. 26¹, con la quale è stata disposta la modifica del comma 3 dell'art. 36 e del comma 2 dell'art. 38 della l.r. 16 gennaio 1973, n. 4 (*Iniziativa popolare e degli Enti locali e referendum abrogativo e consultivo*). Entrambe le disposizioni interessate dalla novella sono inserite nel Titolo III di detta legge, la cui rubrica recita: «Referendum consultivo per l'istituzione nel territorio della Regione di nuovi Comuni,

¹ B.U. del 22 dicembre 2022, 4° suppl. al n. 51. Il testo dell'originario d.d.l. n. 159, presentato dalla Giunta regionale il 15 settembre 2021, è stato modificato con emendamento presentato dalla Giunta stessa il 5 dicembre 2022 ed è stato, infine, licenziato dalla VII commissione consiliare lo stesso giorno. Dopo l'approvazione in Aula il successivo 13 dicembre e la promulgazione da parte del Presidente il 15 dicembre, la legge è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione il 22 dicembre ed è, da ultimo, entrata in vigore secondo le normali regole previste dall'art. 47 dello Statuto, dopo 15 giorni dalla pubblicazione, ossia il 6 gennaio 2023.

per la modificazione delle circoscrizioni e denominazioni comunali, previsto dall'art. 133, comma secondo della Costituzione». Lo svolgimento di una consultazione referendaria a livello comunale costituisce notoriamente una delle diverse fasi in cui è articolato il procedimento di adozione della legge regionale che provvede alla variazione del territorio di un Comune ovvero della sua denominazione. Nell'ordinamento della Regione Piemonte, tale fase è generalmente collocata in un momento successivo all'istruttoria del Consiglio regionale sul progetto di legge (cfr. art. 3, comma 5; art. 4, comma 4; art. 6, comma 3 legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51), anche se non è escluso, anzi, talora, è esplicitamente richiesto, che la consultazione si tenga prima dell'esercizio dell'iniziativa legislativa (art. 3, commi 3 e 5-*bis*, legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51, oggi anche in ossequio all'art. 1, comma 130, legge 7 aprile 2014, n. 56). Il referendum verte su un quesito deliberato dal Consiglio regionale, previo parere della commissione consiliare competente ed è indetto con decreto del Presidente della Giunta regionale (artt. 33 e 34 legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4).

Nel merito, il menzionato nuovo comma 3 dell'art. 36 stabilisce che «il quesito sottoposto a referendum consultivo è dichiarato accolto in caso di raggiungimento, in ogni comune interessato dal referendum, della maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi; in caso contrario, il quesito sottoposto a referendum si intende respinto». Il nuovo comma 2 dell'art. 38 ne fa conseguire che «il procedimento legislativo si conclude² quando l'esito è sfavorevole in almeno uno dei comuni interessati ai sensi dell'articolo 36, comma 3». Dette modifiche suscitano interesse dal momento che il Piemonte, sulla scorta di altre Regioni a Statuto ordinario³, ha signifi-

² Al sintagma «si conclude» utilizzato dal legislatore piemontese si preferirà in questa sede quello per cui il procedimento legislativo «si interrompe», atteso che il mancato verificarsi di una condizione sospensiva per la prosecuzione dell'*iter* determina l'impossibilità di continuarlo. La conclusione pare evocare, invece, il punto d'arrivo fisiologico del procedimento, ossia quello della sua approvazione.

³ Si veda ad esempio l'art. 12, comma 9-*ter* e comma 9-*quater*, legge regionale Emilia-Romagna 8 luglio 1996, n. 24 (*Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni*), così come introdotti dalla legge regionale 29 luglio 2016, n. 15, poi non impugnata in via principale davanti alla Corte costituzionale. Ma cfr. anche con la legislazione di altre Regioni che hanno introdotto *quorum* deliberativi e/o costitutivi senza esplicitarne a sufficienza gli effetti sul procedimento legislativo, sui quali si rimanda a: G. MENEGUS, *Norme per il riordino della geografia comunale nella recente legislazione delle Regioni ordinarie (2014-2020)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2021, 196-199; per lo specifico caso della Regione

cativamente alterato il rapporto che intercorre tra comunità locali e Regione nell'ambito del procedimento legislativo rinforzato preordinato a disporre la variazione del territorio o la modifica della denominazione di un Comune. A differenza di quanto disposto dal testo previgente della medesima legge – a sua volta frutto di una modifica operata con l.r. 26 marzo 2009, n. 10 – affinché il quesito referendario comunale sia dichiarato accolto, non è più sufficiente che la somma dei voti validi affermativi sia maggiore rispetto alla somma dei voti validi negativi espressi dagli elettori votanti nei Comuni o nel Comune in cui il referendum è indetto, ma è ora necessario che si raggiunga una maggioranza di elettori favorevoli al quesito in ciascun Comune interessato dalla consultazione. L'elemento di maggiore novità si ricava, tuttavia, a partire dall'esame degli effetti collegati all'eventuale respingimento del quesito; mentre, infatti, in origine il Presidente della Giunta regionale manteneva pur sempre il potere di proporre egualmente al Consiglio regionale di procedere all'esame del progetto di legge inerente al quesito sottoposto a referendum, dopo l'entrata in vigore della legge in commento, a fronte di un esito referendario negativo anche in uno solo dei Comuni interessati dalla consultazione, il Presidente della Giunta non gode più di tale potere. In capo all'assemblea legislativa, *rectius* alla commissione consiliare competente, residua, semmai, l'obbligo di conformarsi alla volontà popolare e accertare che l'*iter legis* non può essere continuato.

In tutta evidenza, l'intervento legislativo è stato ispirato dall'avvertita necessità da parte del legislatore regionale di impedire che talune modifiche territoriali, specie quelle esitanti in fusioni di Comuni, si compiano in assenza del pieno sostegno politico-elettorale delle comunità interessate dalle variazioni⁴, come, invece, puntualmente avvenuto nella precedente legislatura (2014-2019). Si tratta di un'esigenza astrattamente riconducibile alla garanzia costituzionale dell'autonomia locale dell'ente (art. 5 Cost.), la quale, come emerge anche dal diritto internazionale pattizio nell'ambito regionale europeo (art. 5 Carta europea dell'autonomia locale)⁵, si estrinseca attra-

Veneto si veda il commento: G. MENEGUS, R. BIN, *Sul quorum nei referendum per le variazioni territoriali dei comuni. Il caso veneziano non è affatto banale*, in www.lacostituzione.info, 10 ottobre 2020.

⁴ Cfr. relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 159 sul dossier virtuale online: www.arianna.cr.piemonte.it.

⁵ Come osservato anche da: A. PATRONI GRIFFI, *Art. 131-132-133*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna 2018, 423. Sul punto sia consentito rinviare a: G. BOG-

verso un esercizio di potere amministrativo entro determinati confini territoriali, come tale idoneo a incidere sull'esercizio di diritti e doveri del cittadino. È, pertanto, quest'ultimo, ove si vogliano modificare detti confini, a dover essere adeguatamente consultato, non solo attraverso i propri rappresentanti⁶.

Così ragionando, tuttavia, il legislatore piemontese ha attribuito all'esito sfavorevole del referendum comunale un peso determinante rispetto alla prosecuzione del procedimento legislativo regionale, finendo per snaturare il valore stesso della consultazione. Il referendum, infatti, è inequivocabilmente definito dalla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 come consultivo, tipologia referendaria tradizionalmente qualificata in dottrina alla stregua di un parere obbligatorio, ma non vincolante tanto nell'ambito di un procedimento di tipo legislativo, quanto in uno di tipo amministrativo⁷. Nel caso della novella legislativa in commento non pare, invece, esservi dubbio che, in caso di esito referendario negativo, non sussista più in capo agli organi di governo della Regione alcun potere per addivenire alla variazione di cui al progetto di legge originario, salvo lo svolgimento di un nuovo referendum comunale avente un diverso esito; in generale, il Consiglio regionale manterrebbe, quindi, la propria discrezionalità nel decidere se proseguire o meno l'*iter legis* soltanto a fronte di un risultato favorevole al quesito referendario in tutti i Comuni interessati.

Senonché, la qualifica di «referendum consultivo» utilizzata dalla legge regionale per la consultazione *de qua* pare doversi ritenere anche costituzionalmente necessitata ai sensi dell'art. 133, comma 2, Cost., disposizione che stabilisce che una Regione possa istituire nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, «sentite le popolazioni interessate». L'espressione testé menzionata è stata oggetto di svariate e non sempre coerenti interpretazioni da parte della Corte costituzionale sotto il profilo dell'esatta individuazione delle comunità di volta

GERO, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden 2018, 174-180.

⁶ Corte cost., sent. 453/1989. In tema si veda anche l'art. 74 dello Statuto albertino e il commento sulla *ratio* della riserva di legge per la regolazione delle circoscrizioni comunali in: F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Art. 74*, in *Commentario allo Statuto albertino*, Torino 1909, 596-597, così come citato anche da E. ROTELLI, *Art. 133*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – Le Regioni, le Province, i Comuni*, vol. III, Bologna 1990, 205.

⁷ B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e Società*, n. 3/1992, 429; G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988, 230 ss.; P. BARRERA, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, n. 6/1987, 1298 ss.

in volta da consultare⁸. Di contro, la questione circa lo strumento attraverso il quale coinvolgere le popolazioni è da tempo stata risolta dalla stessa giurisprudenza costituzionale nel senso dell'obbligo di indizione da parte della Regione di referendum aventi natura consultiva (sentt. 36/2011; 214/2010; 279/1994; 107/1983; 204/1981)⁹. Se, infatti, inizialmente, nelle more dell'attuazione dell'ordinamento delle Regioni ovvero nell'attesa dell'adozione di leggi generali sul procedimento di variazione delle circoscrizioni comunali da parte di queste, era stata adombrata la tesi secondo la quale non sarebbe stato illegittimo un coinvolgimento delle popolazioni attraverso la sola audizione dei consigli comunali (sent. 62/1975; sent. 38/1969), la giurisprudenza si è poi consolidata intorno alla tesi dell'obbligo costituzionale di coinvolgere direttamente le comunità locali e non già gli organi rappresentativi dei loro enti esponenziali¹⁰.

2. *Il referendum consultivo ex art. 133, comma 2, Cost. non produce effetti vincolanti sul procedimento legislativo, ma soltanto un onere di motivazione in capo al Consiglio regionale*

In proposito, pare, invece, essere rimasta aperta la questione degli effetti da ricollegare a un siffatto referendum, anche conside-

⁸ Sul punto vedasi le note a Corte cost. sent. 2/2018 di: A. CHIAPPETTA, *I limiti al sindacato giurisdizionale amministrativo in tema di variazioni territoriali comunali: giudizio costituzionale e controllo sulla legge-provvedimento*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2018 e a Corte cost. sent. 214/2019 di: G. MENEGUS, *Le popolazioni interessate nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 2/2020.

⁹ Più incerto è se tale regola si applichi anche alle Regioni a Statuto speciale, stante quanto osservato in passato dalla Corte costituzionale (sent. 453/1989), ove essa giudicò che anche «modalità dirette a garantire il principio di autodeterminazione o di partecipazione in forme equivalenti a quella tipica del referendum» non fossero illegittime. D'altro canto, però, almeno limitatamente alle ipotesi di fusione per incorporazione, l'art. 1, comma 130, legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. «legge Delrio») prescrive il referendum consultivo come unica ipotesi conforme all'art. 133, comma 2, Cost. Stante la qualificazione dei principi di tale legge come di grande riforma economico-sociale da parte della Corte costituzionale (sent. 168/2018) pare potersene ricavare il superamento, quantomeno parziale, di detta risalente giurisprudenza.

¹⁰ Cfr. M. BERTOLISSI, *Artt. 131-133*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, 770, in cui si cita la nota senza titolo di M. PEDRAZZA GORLERO, in *Le Regioni*, n. 1/1975, 752, secondo la cui interpretazione avente carattere letterale, ove la Costituzione abbia preteso la forma referendaria, come nel caso dell'art. 132 Cost., l'ha disposto espressamente. Dello stesso avviso anche: E. ROTELLI, *Art. 133 cit.*, 211-212.

rato che, nel tempo, la Corte costituzionale (sent. 433/1995) ha contribuito ad alimentare dubbi circa gli esatti contorni della sua natura¹¹. Eppure, alla luce del dettato dell'art. 133, comma 2, Cost., non sembra possibile discostarsi da una ricognizione semantica del verbo «sentire» che ne metta in luce il tenore letterale. Come avviene per analoghe locuzioni disseminate nel testo della Costituzione (art. 88, comma 1, Cost.; art. 116, comma 3, Cost.; art. 126, comma 1, Cost.; art. 132 Cost.), essa evoca, infatti, un'esigenza indefettibile di ascolto – tant'è che la mancata consultazione integra un vizio insanabile del procedimento, sindacabile davanti alla Corte costituzionale (sentt. 2/2018; 36/2011) – la cui portata, sia essa di segno positivo o negativo, non è, però, tale da imporsi anche al legislatore, come, invece, accadrebbe nel caso in cui la disposizione in parola richiamasse l'obbligo di un accordo o di un'intesa. Questo poiché l'apprezzamento circa la ragionevolezza della variazione territoriale esige una complessiva ponderazione dei molteplici interessi pubblici coinvolti nel riassetto che meglio può essere svolta nell'ambito dell'*iter* legislativo, anziché attraverso la soluzione della rigida alternativa costituita dal voto su un quesito referendario da parte delle comunità locali¹².

Una tale soluzione interpretativa, implicitamente avallata dalla Corte costituzionale nelle sue più recenti pronunce in materia (sentt. 214/2019; 2/2018)¹³, si può ancor più chiaramente desumere a par-

¹¹ Secondo la Corte, che si pronuncia qui *incidenter tantum* (sent. 433/1995, Punto 4 del *Considerato in Diritto*), i lavori preparatori offrirebbero argomento per discutere del «peso effettivo da riconoscere alla volontà espressa dagli interessati». Sul punto, del resto, si ricordi la posizione del Mortati, il quale già in *Assemblea costituente* sostenne che la previsione del referendum consultivo andasse scartata, dal momento che il popolo, in quanto più qualificato organo politico dello Stato democratico, con il proprio voto non potrebbe non vincolare. Cfr. Atti della II Sottocommissione, 21.12.1946, seduta pomeridiana, p. 815, in <http://legislature.camera.it>.

¹² Così, ormai, dottrina unanime: G. MENEGUS, *Norme per il riordino della geografia comunale* cit., 196; C. MAINARDIS, *Art. 133*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 1145; E. FERIOLE, *Art. 133*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 2554; E. ROTELLI, *Art. 133* cit., 211; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Quad. cost.*, n. 6/1990, 1789; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova 1976, 997.

¹³ La Corte costituzionale (sent. 2/2018, Punto 6 del *Considerato in Diritto*) ha, infatti, statuito che l'eventuale annullamento della delibera di indizione del referendum non è idonea a privare di efficacia la legge-provvedimento regionale che concretizza la variazione territoriale, dal momento che quest'ultima non ratifica l'esito del referendum, che ha natura consultiva, ma costituisce una scelta politica autonoma del Consiglio regionale. Critica sul punto: C. TUBERTINI, *Il procedimento di*

tire dal confronto con una diversa giurisprudenza della stessa Corte (sentt. 246/2010; 334/2004) in tema di distacco di un Comune da una Regione e aggregazione a un'altra. Nell'ambito di tale altro procedimento legislativo rinforzato di cui all'art. 132, comma 2, Cost, è la legge statale a essere incaricata di realizzare il distacco e disporre l'aggregazione, mentre a dover essere sentiti sono i Consigli regionali, previa approvazione della proposta tramite referendum da parte della maggioranza delle popolazioni comunali interessate.

Al riguardo, la consultazione referendaria *ex art.* 133, comma 2, Cost. va tenuta distinta specialmente dal referendum testé menzionato, ma anche dall'audizione dei Consigli regionali. Sotto il primo profilo, occorre osservare che il referendum richiesto dall'art. 132, comma 2, Cost. (così come novellato dalla l. cost. 3/2001) è sì stato genericamente qualificato dalla Corte come avente natura consultiva, ma, atteso che è la Costituzione stessa a stabilire l'accertamento della volontà maggioritaria delle comunità locali come condizione sospensiva per la prosecuzione dell'*iter*, in caso di esito referendario negativo, il procedimento legislativo non potrà che interrompersi¹⁴. Sotto il secondo profilo, invece, se è vero che il verbo «sentire» sembra richiedere la medesima interpretazione per l'una e per l'altra disposizione almeno per quanto riguarda la natura obbligatoria, ma non vincolante della consultazione, è altrettanto vero che le finalità sottese ai due pareri sono diverse: nell'un caso, la partecipazione popolare delle comunità alle decisioni che le riguardano e, quindi, la garanzia dell'autonomia locale, nell'altro, l'acquisizione di tutti i dati inerenti «agli interessi locali implicati nell'operazione» (sent. 246/2010). Pertanto, pur essendo l'esame di detti pareri egualmente idoneo a produrre una «sicura incidenza» (sent. 334/2004) sul procedimento legislativo, occorre sottolineare come dal parere dei Consigli regionali, proprio perché non si tratta di esercizio di partecipazione a garanzia della propria autonomia, non discendano oneri aggiuntivi in capo al legislatore statale, al quale non può essere richiesta motivazione alcuna, qualora decida di procedere in senso difforme rispetto

variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?, in *Le Regioni*, n. 3/2018, 527-531.

¹⁴ L. FERRARO, *Art. 132*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione cit.*, 2541; T.F. GIUPPONI, *Le «popolazioni interessate» e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, n. 3/2005, 427.

a quanto statuito nel parere¹⁵. Al contrario, dinanzi al voto referendario negativo delle popolazioni interessate dalla variazione dei confini comunali, benché sia salva la piena discrezionalità della Regione in ordine alla prosecuzione dell'*iter*, grava pur sempre in capo al Consiglio regionale «l'onere di motivare, nella delibera consiliare di approvazione della legge istitutiva del nuovo Comune, le preminenti ragioni di interesse pubblico che sottostanno a tale decisione» (TAR Piemonte, Sez. II, sentenza 12 novembre 2018, n. 1228)¹⁶. Nella legislazione piemontese vigente, tale onere si può desumere agevolmente dall'attività istruttoria aggiuntiva che pone in essere la commissione consiliare competente all'esito del voto referendario, quando, cioè, prima che l'*iter* possa riprendere, essa è chiamata a esprimere un nuovo parere in merito al progetto di legge (art. 3, comma 7; art. 4, comma 6, legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51, su cui vedasi Corte cost., sent. 171/2014, ultimo cpv. punto 4.1 del *Considerato in Diritto*).

3. *Conclusioni: il vincolo autoimposto è una soluzione costituzionalmente illegittima che non attenua le tensioni tra Comuni e Regione e non è sostanzialmente sindacabile*

Senonché, anche un siffatto onere procedimentale aggiuntivo, ove correttamente inteso, non pare aver contribuito a smorzare la tensione esistente tra il valore della partecipazione delle comunità locali a garanzia della propria autonomia e il potere regionale di riassetto territoriale dei Comuni. A questo proposito, vale la pena osservare

¹⁵ La Corte costituzionale ne fa, invero, più che altro una questione di aggravamento ulteriore dell'*iter* legislativo. In senso critico sulle motivazioni vedasi: E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost. «sentiti» ma non... ascoltati*, in *Giur. cost.*, n. 4/2010, 2969 ss. In precedenza cfr.: R. FILIPPINI, *La modifica di confini regionali per distacco di Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, suppl. n. 5/2009, 14.

¹⁶ Su cui si veda l'ampio commento di: R. MEDDA, *Il procedimento di fusione tra Comuni nell'esperienza piemontese: problematiche e prospettive*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2019, 128 ss. Così, del resto, in dottrina anche: C. MAINARDIS, *Art. 133 cit.*, 1146 e, prima ancora, rispetto a Corte cost., sent. 47/2003 v.: C.E. GALLO, *Legge e provvedimento nella variazione delle circoscrizioni comunali*, in *Foro amm. CdS* 2003, 858-861, che parla di autonoma valutazione del legislatore regionale quando adotta la legge-provvedimento di variazione territoriale.

che né una soluzione rigidamente fondata sulla lettera dell'art. 133, comma 2, Cost., né una soluzione orientata a manipolare il significato dell'audizione negativa nel senso della protezione assoluta dell'integrità dei confini comunali sono, infatti, sufficientemente «miti», ossia idonee a ricomporre le fratture esistenti nei rapporti tra Regione e comunità locali quando si verta in tema di variazioni territoriali. A questo proposito, assai più opportuno sarebbe stato se il legislatore piemontese avesse seguito l'esempio offerto dall'art. 12, comma 9-*quinquies*, legge regionale Emilia-Romagna 8 luglio 1996, n. 24 che – a differenza dei due commi precedenti, problematici al pari delle disposizioni piemontesi qui in commento – ha stabilito che, dinanzi a un risultato referendario sfavorevole, i consigli comunali degli enti interessati dalla variazione rendano un nuovo parere, da adottare a maggioranza qualificata dei componenti. La procedimentalizzazione, anziché essere coltivata soltanto sul lato regionale, avrebbe potuto, cioè, essere promossa anche su quello comunale, rafforzando così i presupposti per l'eventuale prosecuzione dell'*iter legis*¹⁷.

In origine, il d.d.l. n. 159, presentato in seno al Consiglio regionale del Piemonte, prevedeva un'ipotesi soltanto apparentemente analoga a quella testé richiamata, ma, in realtà, incompatibile con il dettato costituzionale al pari di quelle in commento. Il nuovo art. 38, comma 2, legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 avrebbe, infatti, dovuto prevedere che, in caso di esito referendario negativo, «il Presidente della Giunta regionale chiede[ss]e ai consigli comunali interessati dal referendum di pronunciarsi in ordine alla prosecuzione del procedimento legislativo con deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati e trasmette[ss]e la relativa documentazione pervenuta alla commissione consiliare competente». Tale disposizione, tuttavia, sarebbe stata accettabile soltanto nel caso in cui la deliberazione dei consigli comunali si fosse potuta qualificare come atto di revoca dell'iniziativa originaria, ossia nella misura in cui l'iniziativa legislativa fosse stata esercitata dai medesimi consigli comunali e non da un altro dei possibili soggetti titolari statutariamente o legislativamente previsti (artt. 44 e 75 St.; art. 2-*bis* legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 e art. 11 legge regionale 28 settembre 2012, n. 11)¹⁸. Diversamente, essa avrebbe avuto l'effetto di coartare il Consi-

¹⁷ In senso analogo, ad esempio, anche: R. MEDDA, *Il procedimento di fusione tra Comuni* cit., 136-137.

¹⁸ In tema, si consideri che l'art. 11, comma 2, legge regionale 28 settembre 2012, n. 11 dispone che sia sufficiente una delibera dei consigli comunali con mag-

glio regionale nell'esercizio della funzione legislativa che ad esso, invece, spetta, innanzitutto, ai sensi dell'art. 121, comma 2, Cost.

La via più semplice per evitare che le modifiche delle circoscrizioni territoriali contribuiscano a esacerbare i rapporti tra Comuni e Regione consisterebbe forse nell'assunzione di un impegno politico da parte del Consiglio regionale, da formalizzare con l'adozione di un proprio atto di indirizzo, a non realizzare operazioni di riassetto della geografia territoriale che non abbiano il pieno sostegno politico-elettorale delle comunità locali interessate. Viceversa, il tentativo del Consiglio di autolimitare legislativamente la propria discrezionalità, attribuendo efficacia vincolante a un voto referendario negativo, si traduce in una inevitabile lesione dell'art. 133, comma 2, Cost.

D'altro canto, occorre osservare che se il Consiglio regionale si risolvesse a non osservare il vincolo che si è autoimposto, la legge-provvedimento che dispone la variazione territoriale incorrerebbe in un vizio *in procedendo* solo formalmente sindacabile. Infatti, le comunità locali che ritenessero lese le proprie prerogative così come da ultimo garantite dalla legge regionale 20 dicembre 2022, n. 26 dovrebbero proporre ricorso dinanzi al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento degli atti amministrativi di esecuzione delle modifiche circoscrizionali, la cui illegittimità sarebbe, tuttavia, da dichiararsi previo accertamento da parte della Corte costituzionale dell'incompatibilità tra legge-provvedimento e legge regionale sul procedimento di variazione territoriale per violazione del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà (da ultimo sentt. 116/2020; 181/2019)¹⁹. Senonché, il giudice amministrativo difficilmente potrebbe impostare in questi termini la questione, dal momento che il precetto costituzionale che più probabilmente sarebbe spinto a evocare è quello dell'art. 133, comma 2, Cost. proprio con riferimento alla legge generale sul procedimento novellata. Pertanto, previa concessione di adeguata tutela cautelare, detto giudice dovrebbe, semmai, sollevare questione di legittimità costituzionale che riguardi la non conformità

gioranza semplice per i casi di istituzione di nuovo Comune derivante da fusione propria e da fusione per incorporazione, sicché l'iniziativa con deliberazione a maggioranza assoluta di cui all'art. 2-bis della legge 2 dicembre 1992, n. 51 e all'art. 33, comma 6, legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (così come novellate con legge regionale 26 marzo 2009, n. 10) sembrerebbe allo stato ancora applicabile soltanto per l'istituzione di nuovi Comuni derivanti da scorporo oppure, alquanto controintuitivamente, per le sole modifiche delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali.

¹⁹ In dottrina accenna alla questione anche: G. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2007, 337-338.

della novella in commento alla richiamata disposizione costituzionale che stabilisce la natura obbligatoria, ma non vincolante del referendum²⁰. A questo punto, tuttavia, stante la relativa prevedibilità dell'esito del giudizio, la scelta dei ricorrenti locali di adire la giurisdizione amministrativa si configurerebbe come un chiaro esempio di «eterogenesi dei fini», dal momento che consentirebbe al giudice costituzionale di esprimersi in senso loro sfavorevole su una questione che, altrimenti, una volta decorso il termine per il ricorso in via d'azione da parte del Governo²¹, difficilmente avrebbe modo di essere incardinata davanti alla Corte costituzionale. L'auto-limitazione della propria discrezionalità operata con legge dal Consiglio regionale è, quindi, solo apparente, dal momento che, ove il Consiglio stesso decidesse di contraddirsi allo scopo di ripristinare così la legalità costituzionale, non vi sarebbero rimedi giurisdizionali idonei a salvaguardare la volontà delle comunità locali.

Giovanni Boggero,

Keywords: variazioni territoriali, referendum consultivi, Comuni, Regioni, fusioni.

Giovanni Boggero, Università degli studi di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza, giovanni.boggero@unito.it

²⁰ Cfr. G. ARCONZO, *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'istituzione di nuovi Comuni*, in *Giur. Cost.* n. 2/2004, 1447-1448, il quale sostiene che, qualora la legge di carattere generale non si adegui al precetto costituzionale, possa essere la legge-provvedimento a ovviare alla situazione di illegittimità. Così già in precedenza: L. PEGORARO, *La variazione delle circoscrizioni comunali: quali limiti per il legislatore regionale*, in *Regione e governo locale*, n. 5/1993, 903.

²¹ Nel caso di specie, occorre osservare che, in data 8 febbraio 2023, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ha deliberato di non impugnare la legge regionale 20 dicembre 2022, n. 26.