

**L'impossibile referendum di variazione territoriale regionale:  
l'aggregazione provinciale alla Regione Trentino-Alto Adige**  
(nota a ord. 31 marzo-11 aprile 2011)

di Fabio Ratto Trabucco \*

(in corso di pubblicazione in "Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza")

Con la pronuncia in commento l'Ufficio centrale per il *referendum* ha definitivamente reciso le velleità "secessioniste" portate avanti dalla Provincia bellunese al fine del distacco dalla Regione Veneto e la conseguente aggregazione al Trentino-Alto Adige, dichiarando inammissibile la relativa richiesta referendaria deliberata dal predetto Consiglio provinciale <sup>(1)</sup>.

Il nodo cruciale individuato dai giudici di Piazza Cavour al fine del diniego referendario appare focalizzato non solo e non tanto sul fatto che l'aggregazione attiene a una Regione a Statuto speciale, qual'è per l'appunto il Trentino-Alto Adige, bensì per la sua strutturazione biprovinciale, costituzionalizzata ex art. 116, c. 2, Cost., a seguito della riforma del Titolo V del 2001.

Del resto, già nell'ordinanza interlocutoria del 2-8 marzo 2011, il collegio, pronunciandosi sull'inammissibilità di un intervento *ad opponendum* formulato dal delegato comunale e rappresentante di comitato locale per una procedura comunale ex art. 132, c. 2, Cost., portatore di interessi contrapposti a quelli dei promotori della consultazione provinciale <sup>(2)</sup>, nonché sull'ammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* di un Comune ricompreso nella Provincia interessata <sup>(3)</sup>, aveva chiaramente richiamato la necessità di scrutinare l'ammissibilità della richiesta con riferimento al disposto di cui all'art. 116, c. 1 e 2, Cost.

La particolare conformazione della Regione in argomento risulta anzitutto dallo Statuto speciale di cui alla Legge cost. n. 5 del 1948, poi trasfuso nel testo unico approvato con D.P.R. n. 670 del 1971, a seguito della riforma resa necessaria per far fronte al contenzioso avviato dall'Austria nel 1960, avanti la Corte internazionale di giustizia de L'Aja, circa il denunciato mancato rispetto italiano degli accordi De Gasperi-Gruber del settembre 1946 finalizzati ad assicurare autonomia alla Provincia di Bolzano a maggioranza etnica tedesca, atteso che su scala regionale la componente italiana risulta invece predominante. Tale vertenza si è poi chiusa nel giugno 1992 con il rilascio all'Italia, da parte austriaca, della cd. "quietanza liberatoria", per l'effetto della quale è stata dichiarata conclusa la questione sudtirolese a suo tempo attivata.

---

<sup>1</sup> La richiesta referendaria è stata adottata con deliberazione del Consiglio provinciale di Belluno dell'11 gennaio 2011, n. 4 e depositata presso la Cancelleria dell'Ufficio centrale per il *referendum* il 19 gennaio 2011, n. 14, come da annuncio pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 19 gennaio 2011, n. 14.

<sup>2</sup> Si tratta dell'intervento *ad opponendum* depositato dal delegato comunale effettivo del Comune di Lamon, nonché Presidente del locale Comitato, che nel 2005 ha attivato la procedura referendaria di aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige e attualmente, a seguito dell'approvazione del relativo quesito referendario, ha in corso l'*iter* legislativo, peraltro di natura costituzionale (Atto Camera n. 455-1698, approvato dalla Commissione Affari costituzionali di Montecitorio il 28 ottobre 2008 e in attesa di calendarizzazione in Assemblea). Tale intervento è stato dichiarato inammissibile perché i poteri rappresentativi del delegato sarebbero da ritenersi esauriti, mentre il Comitato non sarebbe un ente esponenziale dei diritti di autodeterminazione dell'autonomia locale, rilevanti agli effetti dell'art. 132 Cost.

<sup>3</sup> Il citato Comune di Lamon, in contrapposizione al suo stesso delegato, con deliberazioni di Giunta comunale del 25 febbraio 2011, n. 13 e del 19 marzo 2011, n. 14, ha disposto di spiegare intervento *ad adiuvandum* nel giudizio dell'Ufficio centrale per il *referendum*, ritenendo che il potere del delegato sia ormai esaurito e che il *referendum* provinciale non rechi pregiudizio al procedimento di variazione territoriale intrapreso dallo stesso Ente locale attualmente in fase di decisione legislativa. L'intervento è stato dichiarato ammissibile in quanto proveniente da ente istituzionalmente rappresentativo delle situazioni soggettive in causa e portatore di interessi convergenti con quelli della proposta referendaria in esame.

Con l'adeguamento dello Statuto regionale si è quindi pervenuti all'attribuzione della potestà legislativa ad entrambe le Province, con relativa rideterminazione degli ambiti di competenza normativa provinciale a scapito di quelli regionali, conseguentemente ristretti, e dunque sino a creare una sorta di due Regioni *sui generis* all'interno della stessa Regione Trentino-Alto Adige.

Perciò, partendo dall'assunto che la Provincia di Belluno risulta priva di qualsivoglia potestà legislativa, la sua aggregazione alla Regione in argomento necessiterebbe non solo la modifica dello Statuto regionale, laddove sancisce la composizione territoriale, bensì vieppiù dell'art. 116, c. 2, Cost., per cui dovrebbe necessariamente adottarsi una legge costituzionale, mentre l'art. 132, c. 2, per le aggregazioni di Comuni e Province ad altre Regioni prescrive la sola "legge della Repubblica".

Peraltro, se per i giudici il riferimento alla legge ordinaria di variazione territoriale «risulta inequivoco», in contrapposizione alla legge costituzionale richiesta ex art. 132, c. 1, per la creazione di nuove Regioni e la fusione di quelle esistenti, giova ricordare in questa sede che la dottrina permane comunque divisa circa la natura dell'atto legislativo di variazione territoriale regionale allorché la modifica territoriale inerisca Regioni autonome.

Tuttavia, l'interpretazione più convincente in materia resta quella connessa all'indifferenziata costituzionalizzazione dell'originaria estensione territoriale sia delle Regioni a Statuto speciale, che di quelle di diritto comune, poiché l'art. 131 Cost. enumerando le entità regionali fa riferimento a realtà territoriali definite dai rispettivi confini geografici e inoltre, elencando anche le stesse Regioni autonome, determina necessariamente che le disposizioni statutarie speciali rivolte a identificare i territori delle rispettive Regioni (es. art. 1, c. 1, Statuto Trentino-Alto Adige) assumano un carattere meramente ricognitivo e non costitutivo, non distinguendosi dalle corrispondenti disposizioni statutarie ordinarie in tema di estensione spaziale regionale (es. art. 1, c. 2, Statuto Veneto). Il fatto quindi che la costituzionalizzazione del territorio regionale non sia una prerogativa esclusiva delle Regioni a Statuto speciale, ma una condizione in comune con le Regioni ordinarie, fa venir meno l'esigenza che le prime siano escluse dalla regola di cui all'art. 45, c. 4, Legge n. 352 del 1970, di attuazione dell'art. 132, c. 2, Cost., che riserva ad atti legislativi ordinari le variazioni territoriali che non modificano l'elenco delle Regioni contenuto nell'art. 131, Cost. (4).

Di certo, con tale pronuncia, l'Ufficio centrale amplia lo spettro della verifica di ammissibilità della richiesta referendaria quale prevista dal tenore letterale dell'art. 43, c. 1, Legge n. 352 del 1970, laddove si precisa che la verifica della richiesta referendaria deve vertere sulla conformità alle "norme dell'articolo 132 della Carta costituzionale e della legge" e dunque sostanzialmente quanto al quesito da formulare agli elettori, la nomina dei delegati per il formale deposito della delibera presso la Cancelleria dell'Ufficio e il termine di tre mesi dall'adozione per l'effettuazione del deposito stesso.

Orbene, in tale sede s'eccede palesemente il mero scrutinio con riguardo all'art. 132, c. 2, Cost. e alla legge attuativa, ma si giunge a richiamare l'art. 116, c. 2, Cost., in nome di un imprescindibile coordinamento, attesa la peculiare natura della Regione in argomento, per cui se la legge ordinaria risulta insufficiente allo scopo, la consultazione popolare sarebbe del tutto fine a sé stessa.

Si avrebbe cioè una sorta di *referendum* "ad oggetto impossibile", secondo l'arguta definizione già coniata in dottrina per l'unica consultazione popolare propositiva svoltasi nel nostro Paese, qual è stato il *referendum* di indirizzo indetto nel 1989, avente ad oggetto la "trasformazione delle Comunità europee in un'effettiva Unione dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento" onde conferire allo stesso un mandato costituente per "redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente

<sup>4</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2007, 661-662 e M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, 1991, 33.

alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri”<sup>(5)</sup>. Tale esperienza referendaria fu del tutto deprecabile in quanto non poteva far valere alcuna efficacia giuridica vincolante nei confronti di un organo appartenente a un diverso ordinamento, qual è il Parlamento europeo, così come nei confronti dei rappresentanti italiani nel suo seno, ostandovi il principio del divieto di mandato imperativo. Ne derivava quindi un’assoluta irrealizzabilità dell’oggetto stesso alla base del quesito, esclusivamente dettato da intenti demagogici supportati da una volontà politica trasversale e attesi gli esiti “bulgari” della partecipazione e del voto<sup>(6)</sup>.

Perciò, appare pienamente apprezzabile il realismo dell’Ufficio centrale per il *referendum* nel non voler dare il via ad un’operazione referendaria del tutto priva di giuridica attuabilità, a loro volta caratterizzata da una forte valenza politica e plebiscitaria come già di base appariva configurarsi l’iniziativa per la procedura di variazione territoriale attivata dalla Provincia di Belluno.

Tuttavia, non vi è chi non veda come questo *test* addizionale posto in essere dal collegio di Piazza Cavour attenga pacificamente alla fase legislativa, del tutto successiva ed eventuale, in quanto rimessa all’esclusiva valutazione del Parlamento ai fini dell’approvazione del cambio di Regione, rispetto a quella dell’iniziativa demandata invece al corpo elettorale locale quale espressione del diritto di autodeterminazione della comunità direttamente interessata alla mutazione territoriale.

Se ne ha quindi un palese ampliamento dei criteri di legittimità della richiesta referendaria, per cui volendo effettuare un parallelo con il *referendum* abrogativo, sia pure fermo restando la distinzione fra il giudizio di legittimità e quello di ammissibilità, può comunque ricordarsi che per i *referendum* ex art. 75 Cost., a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, la Corte costituzionale ha esteso lo spettro dei requisiti di ammissibilità oltre quelli esplicitamente indicati all’art. 75 Cost., deducendoli dall’intero testo costituzionale stante l’esistenza di cause inesprese inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell’istituto. In parte tale opzione interpretativa è stata rivolta anche al fine di porre un freno ad iniziative referendarie indiscriminate, lanciate quale vera e propria forma di protesta. Similmente se ne potrebbe dedurre che ora l’Ufficio centrale per il *referendum*, nell’ambito del giudizio di legittimità demandato al medesimo ex art. 43, c. 1, Legge n. 352 del 1970, abbia voluto intraprendere questa strada anche per i *referendum* di variazione territoriale regionale<sup>(7)</sup>.

Peraltro, il collegio sottolinea la particolare inutilità dell’invocato *referendum* in ragione del fatto che «il legislatore, potrebbe comunque, senza la necessità di una preventiva consultazione referendaria, adottare una legge costituzionale allo scopo in questione», il che inevitabilmente solleva dubbi circa il fatto che il Parlamento possa disporre d’imperio l’aggregazione di una Provincia ad altra Regione senza lo svolgimento della consultazione della popolazione interessata ex art. 132, c. 2, Cost., che in ossequio al citato principio di autodeterminazione delle comunità locali rimette esclusivamente alle stesse il potere d’iniziativa per il cambiamento della circoscrizione regionale d’appartenenza.

<sup>5</sup> Così G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1997, 463, nonché si veda B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in “Politica del diritto”, 1989, 2, 319-327.

<sup>6</sup> La consultazione è stata prevista dalla Legge cost. n. 1 del 1989 e i voti favorevoli hanno raggiunto l’88,03% a fronte di una partecipazione al voto dell’80,68%, percentuale che, nella storia referendaria italiana, risulta seconda solo a quella registrata nel *referendum* istituzionale del 1946, per quanto la votazione fosse stata abbinata con le elezioni del Parlamento europeo.

<sup>7</sup> Con ordinanza del 1°-3 febbraio 2011, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 4 febbraio 2011, n. 28, è stata dichiarata l’illegittimità della richiesta referendaria per la creazione della nuova Regione Salento ex art. 132, c. 1, Cost., in quanto il quesito inserito nelle deliberazioni comunali non contiene «la richiesta dei Consigli volta alla creazione della Regione Salento, ma solo la richiesta che le popolazioni interessate siano chiamate a *referendum* per decidere se distaccarsi dalla Regione Puglia e istituire la Regione Salento». In tal caso la motivazione appare quindi direttamente connessa con le prescrizioni della Legge n. 352 del 1970 in tema di quesito referendario da sottoporre agli elettori.

Del resto, non può omettersi di sottolineare che ciò implicherebbe la violazione del disposto dell'art. 11 della Carta europea dell'Autonomia locale, sottoscritta a Strasburgo dagli Stati membri del Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia ex Legge n. 439 del 1989, laddove si prevede espressamente che: "Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate, dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente tramite *referendum*, qualora ciò sia consentito dalla legge". Di talché, il trasferimento forzoso di entità locali autonome, a prescindere dalla previa consultazione popolare, appare contrario non solo alla Costituzione ma altresì agli obblighi internazionali assunti dallo Stato attraverso la ratifica della predetta Convenzione a tutela delle Autonomie locali.

In generale, tuttavia, il nodo della questione appare l'applicabilità alle Regioni a Statuto speciale dell'art. 132 Cost., e proprio a tal fine l'ordinanza richiama, in fine, la sentenza della Corte costituzionale n. 66 del 2007, laddove la Consulta – pronunciandosi sul conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Valle d'Aosta a seguito dell'ammissibilità della richiesta referendaria formulata dal Comune piemontese di Noasca per l'aggregazione alla medesima – aveva rigettato il gravame affermando che l'art. 132 Cost. «si riferisce pacificamente a tutte le Regioni (quelle indicate nel precedente art. 131)», con l'aggiunta che «nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali». Infatti, la Regione ricorrente lamentava che l'eventuale aggregazione di nuovi Comuni alla stessa doveva avvenire esclusivamente seguendo il procedimento di revisione del suo Statuto di autonomia, stante la necessità di salvaguardare l'equilibrio linguistico-culturale nella comunità valdostana, da ritenere inalterabile attraverso un'ordinaria legge statale <sup>(8)</sup>.

A tacere anzitutto dell'errata indicazione, da parte del collegio di Piazza Cavour, circa il fatto che tale richiamata iniziativa atteneva all'aggregazione di un Comune «all'unica provincia costituente la Regione Valle d'Aosta», allorquando quest'ultima difetta totalmente dell'ente intermedio provinciale, l'ordinanza ritiene che i principi della Consulta «mal si conciliano col caso specifico» incidendo sul «particolarissimo *status*, di regione "binaria", previsto (anche in attuazione di trattati internazionali) nella stessa Costituzione, per il Trentino-Alto Adige».

Il richiamo alle norme internazionali appare *sine dubio* dirimente al riguardo stante il fatto che le Province di Trento e di Bolzano, dopo la riforma dell'art. 116 nel 2001, sono le uniche costituzionalizzate, cui s'aggiunge la differente tipologia di aggregazione che viene in esame: comunale per la Valle d'Aosta e provinciale per il Trentino-Alto Adige, per cui l'aggregazione di una terza Provincia a quest'ultima Regione potrebbe realizzarsi esclusivamente modificando o abrogando l'art. 116, c. 2, Cost.

Da ultimo, il provvedimento dei giudici della Cassazione potrebbe forse far sorgere qualche dubbio circa le iniziative di aggregazione alla medesima Regione attivate negli ultimi anni da alcuni Comuni ora inclusi nel Veneto e in Lombardia <sup>(9)</sup>, tutte a suo tempo dichiarate legittime dall'Ufficio centrale per il *referendum*. Tuttavia, la mera aggregazione comunale appare del tutto compatibile con lo *status* di autonomia della Regione di destinazione, salva l'ipotesi, del tutto teoretica, che attraverso la variazione territoriale – la cui implementazione legislativa resta comunque rimessa alla sovrana valutazione del Parlamento – risultasse compromesso l'equilibrio etnico della Provincia di Bolzano ove l'etnia tedesca è maggioritaria e alla cui tutela sono finalizzati gli impegni internazionali assunti dall'Italia, mentre quella di Trento si caratterizza per l'omogeneità etnica italiana, fatte salve le minoranze ladina e cimbra, e il suo *status* è, anzi, in concreto una mera

<sup>8</sup> Cfr. M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in "Le Regioni", 2007, 3-4, 641-650.

<sup>9</sup> Si tratta dei Comuni di Lamon e Sovramonte (Belluno), Pedemonte (Vicenza), Magasa e Valvestino (Brescia), destinati all'aggregazione alla Provincia di Trento (gli ultimi tre distaccati dalla medesima negli anni Trenta), nonché quelli di Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia (Belluno), interessati al trasferimento nella Provincia di Bolzano cui appartennero sino al 1923.

conseguenza dell'applicazione del principio della parità di trattamento rispetto a quello assicurato all'altra Provincia nell'ambito della medesima Regione di appartenenza.

Del resto, con la predetta sentenza n. 66 del 2007, la Corte ha avuto modo di rigettare la censura valdostana per cui la piena tutela di una particolare comunità etnico-linguistica può essere garantita solo da procedure interne allo speciale ordinamento regionale, dal momento che a questo fine sono previste e concretamente utilizzate a livello statale anche altre fonti, ordinarie e costituzionali.

Di talché, la Consulta si è concentrata soprattutto sul fatto che nessuna norma statutaria di autonomia possa ritenersi quale deroga rispetto alla generale regolazione delle modificazioni territoriali regionali per distacco-aggregazione di Comuni, contenuta nell'art. 132.

In ogni caso, appare evidente che con tale ordinanza d'illegittimità della richiesta referendaria attivata dalla Provincia di Belluno è stato indubitabilmente sottratto alla relativa collettività il diritto di autodeterminazione in nome di un disposto costituzionale che se da un lato non pare lasciare spazi di manovra, dall'altro appare ancora una volta conseguenza di quel retaggio storico che sono le specialità regionali le quali, a oltre sessant'anni dalla loro attivazione, appaiono quanto mai un inutile desueto orpello, venute ormai patentemente meno le ragioni che ne resero necessaria l'attivazione all'indomani dell'ultimo conflitto mondiale.

Infatti, giova ricordare come il principio cardine sotteso all'art. 132, c. 2, Cost., mira proprio a garantire un ruolo significativo alle popolazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra, con conseguente ridisegno del territorio regionale. La stessa parziale modificazione di questo comma ad opera della Legge cost. n. 3 del 2001 ha ancora meglio messo in evidenza, nella fase iniziale del procedimento configurato, il ruolo fondamentale della collettività del singolo Ente locale interessato dal distacco-aggregazione e la stessa Consulta, nella sentenza n. 334 del 2004, ha fatto riferimento al «diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale»<sup>(10)</sup>, ribadito nella pronuncia n. 66 del 2007<sup>(11)</sup> e, ancor prima della riforma del Titolo V, oggetto di richiamo nella sentenza n. 453 del 1989, ove già si evoca il «principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano», quale principio di portata generale «ricevuto dalla tradizione storica, perché già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione della Repubblica»<sup>(12)</sup>.

\* *Dottore di ricerca in Diritto Pubblico - Dottorando di ricerca in Tutela dei diritti fondamentali*

<sup>10</sup> Punto 2.1 del *Considerato in diritto*. A commento si veda, T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex articoli 132 e 133 della Costituzione: territorio che vai, interesse che trovi*, in "Le Regioni", 2005, 3, 417-430 e R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2004, 3782-3788, nonché sul diritto di autodeterminazione ex art. 132 Cost., cfr. da ultimo T.E. FROSINI, *Da una Regione all'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in "Rassegna parlamentare", 2010, 1, 15-35.

<sup>11</sup> Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>12</sup> Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.