

Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali

di Antonio D'Atena

(in corso di pubblicazione in "Giurisprudenza costituzionale" 2007)

1. La sentenza affronta un nodo interpretativo di notevole complessità, reso particolarmente attuale dall'irresistibile *Drang nach Osten* (o *Westen*, o – come nella specie – *Norden*) di numerosi comuni ubicati in Regioni ordinarie. I quali, per condividere un benessere che concorrono a finanziare, attivano le procedure per l'aggregazione alla Regione ad autonomia speciale con cui confinano¹.

Secondo la Corte, la circostanza che in procedimenti di questo tipo sia anche coinvolta una Regione ad autonomia differenziata non varrebbe a giustificare deroghe alla disciplina generale, dettata – com'è noto – dall'art. 132, comma 2, Cost. E non richiederebbe, quindi, il ricorso al procedimento di revisione dello statuto speciale.

La maggiore difficoltà che si oppone a tale soluzione è costituita dalla presenza, negli statuti costituzionali, di norme rivolte ad identificare i territori delle rispettive Regioni². Potrebbe, infatti, apparire, quanto meno, dubbio che una disciplina di rango costituzionale – qual è la disciplina statutaria speciale – possa essere validamente modificata mediante un procedimento, il quale, benché rafforzato, culmina, pur sempre, in un atto legislativo ordinario.

L'obiezione non sembra, tuttavia, risolutiva.

¹ Per evitare equivoci, è il caso, comunque, di sottolineare che non mancano casi in cui l'aspirazione a spostarsi in un territorio regionale speciale si lega a motivazioni di natura diversa. In proposito v. ad es.: VENTURIN, *Portogruaro e Pordenone uniti "dai monti al mare"*, Edizione Provincia Pordenone-Portogruaro, 2003. Per informazioni analitiche sulle migrazioni comunali in Regioni diverse da quella di appartenenza (e sullo stato d'avanzamento dei rispettivi procedimenti), cfr. il sito web dell'Unione dei Comuni italiani per cambiare Regione: www.comunichecambianoregione.org.

² Si tratta delle disposizioni, che, nell'ordine, prevedono quanto segue: a) "la Sicilia, con le isole Eolie, Egadi, Pelagie, Ustica e Pantelleria, è costituita in Regione autonoma" (art. 1 St. Sic.); b) "la Sardegna con le sue isole è costituita in Regione" (art. 1 St. Sard.); c) "Il territorio della Valle d'Aosta comprende le circoscrizioni dei Comuni ad esso appartenenti alla data dell'entrata in vigore della presente legge" (art. 1, comma 2, St. V.A.); d) "Il Trentino-Alto Adige, comprendente il territorio delle Province di Trento e di Bolzano, è costituito in regione autonoma" (art. 1, comma 1, St. T.-A.A.); e) "La Regione comprende i territori delle attuali province di Gorizia e di Udine e dei comuni di Trieste, Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico" (art. 2, comma 1, St. F.-V.G.).

In proposito è da rilevare che, se essa venisse accolta – e se, conseguentemente, si escludesse l'assoggettabilità al procedimento di cui all'art. 132, comma 2, Cost. delle variazioni del territorio regionale speciale –, dovrebbe, a stretto rigore, concludersi che tali variazioni, configurandosi come altrettante modifiche statutarie, richiedano il ricorso al normale procedimento di revisione dello statuto speciale. Con una evidente (e rilevantissima) conseguenza: il sacrificio, pressoché totale, della rete di garanzie procedurali distesa dall'art. 132, comma 2, Cost.

A tale stregua, infatti, l'unica garanzia che persisterebbe sarebbe quella della consultazione della Regione ad autonomia differenziata. Poiché, a seguito della l. cost. n. 2/2001, il procedimento di revisione degli statuti speciali prevede, ormai, il parere obbligatorio del Consiglio regionale³.

Per il resto, tuttavia, si registrerebbe il vuoto: la strada della modifica statutaria comportando che le variazioni territoriali coinvolgenti le Regioni speciali vengano decise senza la necessaria richiesta degli enti territoriali ad esse interessati (comuni o province che siano), senza l'approvazione referendaria delle rispettive popolazioni e senza il parere del Consiglio della Regione ordinaria toccata dalla variazione.

Di qui, una prima ragione di insoddisfazione: sembrando francamente eccessivo che questa complessiva caduta di garanzie essenziali (rivolte ad introdurre nella sequenza elementi di autodeterminazione) possa derivare, non già da una diversa disciplina statutaria del procedimento di aggregazione (o distacco) di enti locali *alla* (o, rispettivamente, *dalla*) Regione, ma dalla presenza di disposizioni preordinate a fornire le coordinate geografiche dell'ente.

Ma non basta. Infatti, in mancanza di previsioni statutarie espresse, come giustificare la sottrazione allo *ius commune* di enti locali, i quali, almeno all'inizio della procedura, sono ubicati in Regioni ad autonomia ordinaria? Come giustificare, conseguentemente, il taglio di prerogative loro espressamente riconosciute? Come ammettere, inoltre, che analoghi effetti si producano nei confronti delle Regioni ordinarie interessate dalla cessione territoriale (con sacrificio della partecipazione consultiva loro assicurata dall'art. 132, comma 2)?

D'altra parte, una volta accolte queste deduzioni, come superare la difficoltà derivante dalla costituzionalizzazione dei territori regionali speciali?

³ Artt. 63 St. F.-V.G., 54 St. Sard., 41-ter St. Sic., 103 St. T.-A.A., 50 St. V.A.

2. È appena il caso di aggiungere che, se ci si fermasse a questo punto, la situazione risulterebbe senza via d'uscita.

Da un lato, non si potrebbe giustificare la sottrazione, alle Regioni ordinarie, agli enti locali in esse ubicati ed alle rispettive popolazioni, delle garanzie procedurali loro assicurate dall'art. 132, comma 2; d'altro lato, mancherebbero strumenti per superare l'ostacolo rappresentato dalla costituzionalizzazione dei territori regionali speciali di cui s'è detto all'inizio.

... A meno che, non si seguisse la via pragmaticamente battuta dall'Esecutivo nazionale: la via, cioè, della combinazione tra il procedimento di cui all'art. 132, comma 2, ed il procedimento di revisione statutaria (con innesto del secondo sull'approvazione referendaria della richiesta comunale [o provinciale])⁴.

Né, in senso contrario, potrebbe invocarsi la mancata previsione normativa della sequenza procedurale di cui si farebbe uso. Ci si riferisce al fatto che la legge statale che si occupa della materia – la legge sul *referendum* –, da un lato, non faccia oggetto di specifica (e differenziata) disciplina il distacco dei comuni da una Regione ordinaria ad una Regione speciale, d'altro lato, pur contemplando espressamente l'iniziativa legislativa costituzionale⁵, la riferisca – come si ricava dal contesto – alle variazioni territoriali di cui al primo comma dell'art. 132 (alle variazioni, cioè, che incidano sul numero delle Regioni), non a quelle contemplate dal secondo comma, per le quali prevede, conformemente a tale disposizione, la via legislativa ordinaria.

È, infatti, vero che, in astratto, la mancanza di una previa disciplina del procedimento da seguire potrebbe considerarsi lesiva del principio di legalità. Tuttavia, la forma costituzionale dell'atto finale sembra idonea a compensare tale carenza. Senza contare che, in relazione ad atti di questa natura, non può essere certo la legge ordinaria lo strumento idoneo a soddisfare le esigenze del principio predetto.

3. Il discorso non può, però, chiudersi qui. Per la ragione che – come vedremo – la soluzione accolta dal Governo, benché corretta, non sembra costituire una soluzione obbligata (o costituzionalmente necessitata).

⁴ Tale strada, oltre che per il comune che ha occasionato la sentenza che si annota: il comune di Noasca, a seguito dell'esito favorevole del *referendum* per il passaggio dello stesso dalla Regione Piemonte alla Regione V.A., e per il comune di Carema, sempre per il passaggio dal Piemonte alla V.A. (cfr. il Comunicato stampa relativo alla seduta del Consiglio dei Ministri n. 45 del 5.5.2007, nonché, relativamente al secondo: A.C. n. 2727), è stata battuta con riferimento all'aggregazione al Trentino-Alto Adige dei comuni di Lamon e di Sovramonte (A.C., nn. 1427 e 2424), nonché a quella al Friuli-Venezia Giulia del comune di Cinto Caomaggiore (A.C., n. 2526).

⁵ Art. 45, comma 4, l. n. 352/1970.

È, infatti, tutto da dimostrare che, rispetto alle variazioni del rispettivo territorio, le Regioni speciali versino in una condizione qualitativamente differenziata da quella delle Regioni ad autonomia ordinaria. E richiedano, quindi, aggiustamenti del procedimento contemplato dall'art. 132, comma 2.

Decisiva, al riguardo, è la circostanza che anche l'originaria estensione territoriale delle Regioni ordinarie sia stata, molto verosimilmente, costituzionalizzata. È, in particolare, da presumere che, quando l'art. 131 enumera le Regioni, esso non elenchi una serie di nomi senza contenuto (non evochi, cioè, delle entità prive di uno specifico substrato spaziale), ma faccia riferimento a realtà *territoriali*, definite (e distinte) – com'è proprio delle entità di questa natura – dai rispettivi confini geografici. Confini – può aggiungersi – i quali si configurano, per l'interprete, come *nozioni presupposte*, cui attingere, per dare senso a *nomina* costituzionali altrimenti vuoti.

Non sfugge – tra l'altro – che questa lettura dell'art. 131 costituisce l'imprescindibile presupposto logico della disciplina posta dall'articolo successivo: l'art. 132. Per la ragione che, in tanto, ha senso parlare di variazioni territoriali delle Regioni e disciplinarne il procedimento, in quanto si muova dall'assunto che a ciascuno degli enti elencati nell'art. 131 corrisponda un'estensione spaziale: suscettibile, appunto, di essere variata, con la procedura appositamente prevista.

Non può infine sottovalutarsi un elemento ulteriore: la circostanza che nell'elenco di cui all'art. 131 figurino anche le Regioni ad autonomia speciale. Una circostanza di tutto rilievo, dalla quale dovrebbe, a stretto rigore, inferirsi che la norma individui l'estensione territoriale *anche* di queste. Con la conseguente necessità – posta opportunamente in luce in dottrina⁶ – di riconoscere valore *ricognitivo*, e non *costitutivo*, alle disposizioni statutarie speciali ricordate all'inizio. Le quali – sotto questo profilo – non si differenzerebbero, in alcun modo, dalle corrispondenti disposizioni statutarie ordinarie. E non giustificerebbero, quindi, deroghe alla disciplina generale.

Comunque, anche a prescindere da quest'ultima deduzione, un punto sembra fuori discussione: che la costituzionalizzazione del rispettivo territorio non sia prerogativa esclusiva delle Regioni ad autonomia speciale, ma una condizione da esse condivisa con le Regioni ordinarie. Il che fa cadere l'esigenza che le prime vengano escluse dalla soggezione alla regola che riserva ad atti legislativi ordinari le variazioni territoriali che non modificano l'elenco di cui all'art. 131. È, infatti, evidente che, se tale regola può applicarsi

⁶ PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione, Il Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, Padova 1991, Padova 1991, 33

al territorio (costituzionalizzato) delle Regioni di diritto comune, può altrettanto bene applicarsi al territorio (parimenti costituzionalizzato) di quelle ad autonomia speciale.

Si tratta, del resto, di una soluzione tutt'altro che eccentrica nell'economia del nostro sistema costituzionale. Non deve, infatti, dimenticarsi che la necessità della legge costituzionale non sussiste nemmeno per le variazioni territoriali di maggior momento: quelle che hanno ad oggetto il territorio nazionale. Com'è noto, infatti, l'art. 80 Cost., per la ratifica dei trattati che le dispongono, richiede espressamente che l'autorizzazione parlamentare sia accordata con comuni atti legislativi.