

## Riforma del procedimento di distacco-aggregazione di Comuni da una Regione all'altra: un attacco alle autonomie locali che grida vendetta

di Fabio Ratto Trabucco \*

A partire dal 17 luglio 2007 la Commissione Affari Costituzionali di Montecitorio, con una velocità esemplare ma che non si registra parimenti in altri settori di ben più stretta importanza per la collettività, ha avviato l'esame del disegno di legge governativo di modificazione dell'articolo 132 della Costituzione nella parte relativa al procedimento di distacco e aggregazione di Comuni e Province da una Regione all'altra (Atto Camera n. 2523, relatore Boato), dopo che lo stesso già era stato modificato con la riforma costituzionale del 2001 col fine dichiarato di semplificare la relativa procedura e consentire così alle Comunità locali che lo richiedessero di poter attivare l'iter di variazione territoriale con lo svolgimento del relativo *referendum*.

Infatti, a seguito dell'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 334 del 2004, che ha finalmente sancito la palese illegittimità della Legge n. 352 del 1970 di attuazione del disposto costituzionale nella parte in cui esige per l'attivazione della procedura oneri ultronei quali il corredo di delibere di altri enti locali e lo svolgimento del *referendum* in ambedue le Regioni, e soprattutto dopo che si sono così potuti svolgere ben 27 *referendum* locali, di cui ben 22 approvati - si badi bene, col voto favorevole della maggioranza degli iscritti alle liste elettorali - mentre almeno 7 sono in corso di espletamento, la "casta" politica ha giustamente pensato di correre ai ripari presentando tale progetto di revisione costituzionale motivato dalla necessità di estendere il *referendum* alle due Province interessate al distacco-aggregazione comunale, partendo dall'assunto che il testo vigente non assicura in maniera adeguata i diritti delle popolazioni controinteressate alla variazione.

Peccato però che la Consulta nella sua sentenza del 2004 abbia chiaramente sancito che le popolazioni controinteressate sono congruamente tutelate dal parere obbligatorio che devono esprimere i due Consigli regionali, nonché in definitiva dal Parlamento nazionale al quale è riservata l'ultima parola al fine dell'adozione o meno della legge di migrazione del Comune. Peraltro, molto contraddittoriamente da un lato s'introduce il doppio *referendum* provinciale per garantire la consultazione delle popolazioni ma dall'altro si continua a prevedere il parere degli organi consiliari regionali, sminuendo così del tutto la pronuncia popolare. Altresì, ci si chiede quale sia il controinteresse che possa detenere la Provincia di distacco del Comune nella quale vorrebbe farsi svolgere il referendum, se non in gran parte quello dettato da ragioni campanilistiche per la perdita di quel determinato Comune, che pure per motivate ragioni storico-culturali, economiche, etc., chiede l'aggregazione ad altra Regione. Al riguardo al *referendum* nella Provincia di distacco si potrebbe attribuire un mero valore consultivo, incapace di bloccare l'intero procedimento, per quanto al contrario appaia molto più logico acquisire il consenso referendario della sola Provincia acquirente il Comune.

Ancora, oltre ad attribuire valore vincolante all'approvazione del *referendum* provinciale - fermo restando, ovviamente, quello iniziale nel Comune interessato - s'intende continuare a mantenere vigenti le norme attuative dettate dall'art. 45, c. 2, della Legge n. 352 del 1970, che prescrive l'abnorme *quorum* del voto favorevole della maggioranza degli iscritti alle liste elettorali al fine dell'approvazione del quesito di variazione territoriale. Infatti, dalla lettura degli atti della Commissione Affari Costituzionali non emerge al riguardo alcuna volontà contraria, dimenticando così il fatto che tale *quorum* appare fondatamente viziato d'incostituzionalità, sia in rapporto alla disciplina prevista per le altre tipologie di *referendum* previste in Costituzione, cioè quello abrogativo e quello costituzionale, sia circa la normativa dettata dalla Legge n. 459 del 2001 per l'esercizio del

diritto di voto dei cittadini residenti all'estero che per le consultazioni amministrative e i *referendum* locali non è loro consentito avvalersi della modalità del voto per corrispondenza dovendo necessariamente rimpatriare e così riducendo ulteriormente le possibilità di raggiungimento del *quorum*.

Di certo dalla lettura dei dibattiti emerge la volontà di velocizzare quanto più possibile la discussione, all'interno della quale emergono posizioni in gran parte univocamente favorevoli alla modifica con motivazioni che denotano la totale ignoranza della tematica. Anzitutto, si dimenticano il peso storico-culturale dei Comuni italiani, che è di gran lunga superiore a quello delle Province e delle Regioni, nonché l'artificiale perimetrazione imposta dalla Costituente alle stesse Regioni italiane, sulla scorta delle divisioni statistiche create all'indomani dell'unità d'Italia a meri fini censitari e che in alcuni casi richiamano la schematica divisione dei Dipartimenti francesi. Ancora, si dimenticano le variazioni territoriali imposte nel corso degli anni per mere ragioni politiche, sia all'interno degli Stati preunitari e durante l'unità, sia soprattutto nel corso del ventennio fascista, alle quali quasi mai è stato posto rimedio nel dopoguerra. Ancora, si dimentica l'art. 5 della Carta europea delle autonomie locali, sottoscritta dall'Italia nell'ambito del Consiglio d'Europa e ratificata con la legge n. 439 del 1989, che statuisce il principio delle modifiche territoriali locali previa acquisizione del parere popolare.

Con una disinvolta riforma costituzionale si mira quindi a bloccare qualsivoglia tentativo di variazione territoriale, inserendo direttamente nella Carta fondamentale oneri del tutto irrazionali, che comportano peraltro anche risvolti economici di non poco conto qualora un Comune decidesse ugualmente di attivare la procedura, stante la necessità di svolgere due *referendum* a livello provinciale. Più nel concreto si vuole mortificare il diritto di autoidentificazione delle Comunità locali, cioè quel "principio di partecipazione delle Comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano" che la Corte costituzionale avuto modo di sancire sin dalla sentenza n. 453 del 1989, e che è "ricevuto dalla tradizione storica, perché già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione della Repubblica". Esso trova la sua ragion d'essere nell'evitare che situazioni di identità sociale, economica, etnico-linguistico e storica, collanti di diverse Comunità territoriali, possano persistere a essere tenute separate dalla presenza di confini regionali del tutto artificiali.

Ma il sistema centralista persiste imperterrita nella sua autocelebrazione diretta e indiretta, sino agli anni Novanta in maniera manifesta, e successivamente via via in maniera sempre più subdola dimostrandosi a parole del tutto favorevole ad ampie forme di decentramento, regionalismo, federalismo, o che dir si voglia, ma di fatto cogliendo ogni occasione per calpestare particolarmente i diritti dell'Ente Comune che, se da un lato è stato posto al vertice della piramide statale con il nuovo art. 114 derivato dalla riforma del titolo V, dall'altro è assoggettato a ogni forma di imposizione al fine di coartarne lo spazio d'azione.

Al riguardo appare dunque emblematico quando sta accadendo circa il diritto di autodeterminazione delle autonomie locali con questo tentativo di basso livello, proveniente da una classe politica del tutto delegittimata, di mutare le regole del gioco in corso d'opera. L'attentato non è però solamente rivolto alle autonomie locali ma in *primis* anche e soprattutto contro la stessa Costituzione, in quanto con la modifica in esame si pone in essere un'inequivocabile compressione del diritto all'autonomia e all'autodeterminazione vantato dalle Comunità locali che assume rango costituzionale e "la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001" come ricorda la Consulta nella sua pronuncia del 2004.

Ma il culmine della gravità lo si raggiunge quando si legge del tentativo, seriamente evocato durante il dibattito in Commissione, volto a far sì che tale progetto di modifica costituzionale - per il solo fatto di essere in corso di esame - possa direttamente influire sulle procedure di distacco-aggregazione per le quali le Comunità locali hanno già

espresso il loro parere favorevole o sono in procinto di farlo, come se tale riforma potesse avere un qualche implicito potere retroattivo. Quindi s'intenderebbe imporre una sorta di blocco alle procedure *in fieri*, facendo salvo solo quella del Comune di Lamon (Atto Camera n. 1427, relatore Bressa) per la quale, trattandosi del primo Ente locale che ha attivato l'iter, il relativo esame in sede referente già era in stato avanzato al momento della presentazione del disegno di legge di riforma dell'art. 132 e si è peraltro concluso con esito favorevole, per quanto subito dopo quasi tutte le forze politiche si siano dichiarate contrarie alla modifica territoriale e quindi pronte ad affossarla in aula.

Infine, come non ricordare il dilleggio e la denigrazione, continui e instancabili, congiunti ai tentativi di minimizzazione e di ridicolizzazione, nei confronti delle iniziative di variazione territoriale che nascono dal territorio, posti in essere dall'*establishment* politico statale e in alcuni casi regionale: penso soprattutto ai casi delle Giunte regionali veneta, valdostana e piemontese, con i loro "Governatori" che nulla hanno in Comune con gli omonimi statunitensi se non la definizione che qualche giornalista incompetente anni addietro pensò di attribuirgli, cui s'aggiunge nel caso veneto una spiccata incapacità di gestione delle istanze di variazione territoriale. A ciò s'accoda inevitabilmente una buona parte della stampa, l'occulto quarto potere al servizio della *nomenklatura* di regime, che non lesina ostinati attacchi agli esponenti locali e alle loro collettività che hanno attivato le procedure di distacco-aggregazione, descritti quasi sempre come alla ricerca di "sghei", citando sempre e solo il caso dei Comuni che intendono aggregarsi a Regioni autonome, per i quali però, guarda caso, si dimenticano i veri fattori storici, culturali, economici, sociali, che stanno alla base dell'istanza di variazione territoriale. A questi, e anche a certa dottrina accademica che si esprime in modalità non del tutto differenti, sostenendo la piena legittimità dell'iniziativa di riforma costituzionale, intendo brevemente rinfrescare le idee con riguardo alle istanze di distacco-aggregazione in corso:

- a) i Comuni del Portogruarese, popolati da gente di idioma friulano, oggi compresi nell'alta Provincia di Venezia, furono staccati da Napoleone dal Dipartimento friulano del Passariano nel 1797 per essere aggregati a quello dell'Adriatico, facente capo a Venezia, in quanto si ritenne di non limitare oltremodo l'estensione dell'ex Repubblica non più indipendente, nonostante l'assenza di legami tra il veneziano e il Portogruarese, mentre in sede costituente rimasero lettera morta le richieste delle Comunità locali di aggregazione al Friuli;
- b) i Comuni di Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia, oggi compresi nella Provincia di Belluno, furono staccati d'imperio da quella di Trento nel 1924, dopo aver fatto parte dal 1541 al 1918 dell'Impero d'Austria e costituiscono l'unica aliquota della Comunità ladina non compresa all'interno della Regione Trentino-Alto Adige;
- c) i Comuni di Lamon, Sovramonte, oggi compresi nella Provincia di Belluno, nonché gli otto Comuni dell'Altopiano d'Asiago, oggi compresi nell'alta Provincia di Vicenza, hanno stretti legami di carattere socio-economico e culturale con l'attigua Provincia di Trento;
- d) il Comune di Pedemonte, oggi compreso nell'alta Provincia di Vicenza, nel 1929 fu forzatamente staccato dalla Provincia di Trento per essere aggregato a Vicenza e contestualmente fu di fatto impedita la consultazione popolare inizialmente prevista;
- e) il Comune di Sappada, oggi compreso nell'alta Provincia di Belluno, oltre a rientrare nell'area linguistica friulana costituisce altresì un'isola germanofona in territorio veneto priva di un'adeguata tutela che solo all'interno della limitrofa Regione a Statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, in cui già è presente la minoranza linguistica slovena, può trovare congrua protezione;
- d) il Comune di Carema, oggi compreso nella Provincia di Torino, fu parte integrante della Valle d'Aosta sino al 1945 e nel 1929 fu amputato di ben 8 frazioni aggregate d'imperio al Comune limitrofo, tuttora valdostano, di Pont-Saint-Martin con il quale sussistono legami economici e per la gestione del territorio;

e) il Comune di Noasca, oggi compreso nella Provincia di Torino, fu parte integrante della Valle d'Aosta sino al 1945 e rientra oggi nel comprensorio del Parco Nazionale del Gran Paradiso in cui sono inclusi sia Comuni valdostani sia Comuni del Canavesano ricadenti nella Provincia di Torino, ragion per cui presenta evidenti relazioni socio-economiche con la Valle d'Aosta;

f) i sette Comuni dell'Altavalmarecchia e i quattro Comuni della Val Conca, oggi compresi nella Provincia di Pesaro-Urbino, furono staccati dalla Legazione pontificia della Romagna nel 1816 per essere aggregati a quella di Urbino col dichiarato fine di controllare meglio le vivacità risorgimentali della zona e le successive istanze di riaggregazione rimasero sempre lettera morta anche dopo l'unità.

Chi non conosce la storia non è in grado di comprendere il presente: si tratta infatti di correzioni geografiche che sarebbe stato compito dello Stato prendere in considerazione sin dalla sua nascita senza abbandonarle a se stesse per la sua indifferenza e menefreghismo, nonché per l'incapacità e l'ottusità degli amministratori locali. Il tutto a pieno scapito sia delle Comunità locali, sia dell'intero Paese poiché un'errata perimetrazione territoriale si ripercuote in servizi inefficienti, economia stagnante, maggior dispendio di denaro e tempo sia pubblico sia privato: in definitiva è uno svantaggio dell'intera collettività.

Del resto, in materia, è ampiamente noto che le oligarchie partitiche italiane si pongono di base l'obiettivo di impedire qualsivoglia rettifica dei confini regionali al fine di evitare la conseguenziale nuova perimetrazione dei collegi elettorali, stante la potenziale possibilità di registrare una diminuzione dei consensi. La "casta" intende così continuare a coltivare i propri "orticelli" locali, evitando ogni sorta di modifica territoriale che potrebbe ingenerare "terremoti" a livello elettorale, cioè un rimescolamento delle carte con la conseguenza di avere eventuali collegi elettorali non più così tanto "sicuri". Si giungono a evocare disgregazioni territoriali, depauperamento di popolazioni, attacchi all'assetto delle Province, etc., e rifiutando aprioristicamente qualsiasi ipotesi di riordino territoriale s'intende seguitare nel mantenimento di un sistema di ripartizione in buona parte inefficiente, dimostrando così l'incapacità di procedere a una disaggregazione territoriale al fine di giungere a una nuova aggregazione (dopo anni di infiniti progetti a base di "macroregioni", "mesoregioni", "bioregioni", ecc.). Il Parlamento nazionale, con i suoi componenti che ivi siedono per volontà delle gerarchie partitiche centrali, evitando di prendere in considerazione queste realtà dimostra un'evidente incompetenza, inadeguatezza e insufficienza. Del resto cosa forse possono attendersi gli elettori italiani da una pletora ingiustificata di deputati e senatori, in buona parte somari circa il nostro sistema giuridico-costituzionale e dediti all'uso di sostanze stupefacenti (come ben hanno dimostrato recentemente le eloquenti inchieste del programma televisivo "Le Iene"), pluri eletti per conseguire vitalizi stratosferici, pregiudicati con relativa condanna in via definitiva o... con strane frequentazioni notturne...

In tema di variazione territoriale degli Enti locali occorre ricordare che, sin dal 1992, l'Unione Comuni italiani per cambiare Regione porta avanti la sua azione finalizzata a garantire i diritti delle Comunità locali che per legittime motivazioni intendono attivare la procedura per il passaggio ad altra Regione, svolgendo un'opera di supporto ai comitati che s'impegnano a tale fine. La stessa, nel corso degli anni, a partire dalle iniziative per lo svolgimento dei *referendum* nei Comuni del Portogruarese, ha dovuto fare i conti con quella vera e propria odissea procedurale, posta in essere scientemente dal legislatore statale del 1970, al fine di impedire qualsivoglia mutamento dei confini regionali.

Ma su tutto come non ricordare l'incapacità, l'ignoranza e la faciloneria dei componenti dell'Ufficio centrale del *referendum* presso la Corte di Cassazione - in cui, ricordiamo, siedono presidenti e consiglieri più anziani del supremo consesso giudiziario italiano - che è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della richiesta referendaria, il quale per anni ha

impedito che la questione di costituzionalità della Legge n. 352 del 1970 in tema di *referendum ex art. 132* fosse portata all'esame della Consulta.

Già nel 1994, a fronte della richiesta del Comune di Chieuti, per trasferirsi dalla Puglia al Molise, con l'ordinanza 29 marzo 1994 (in *Gazzetta Ufficiale* 31 marzo 1994, n. 75, relatore: Pasquale Pontrandolfi) fu rigettata l'istanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale negando il carattere giurisdizionale dell'organo dopo che in molte ordinanze precedenti il principio era stato sancito e soprattutto, vergognosamente, citando in motivazione un inciso inesistente di una sentenza della stessa Cassazione non avente assolutamente ad oggetto la qualificazione giuridica dell'organo. Il pervenire al punto di stendere un documento giudiziario di fatto privo di motivazione è del tutto inammissibile in uno Stato di diritto e non può far altro che richiamare il comportamento di certa magistratura da "Repubblica delle banane" centroamericana, così come non può escludere pressioni politiche dietro decisioni del genere.

Ma ancora nel 2002, per la seconda volta, fu respinta la richiesta dei rappresentanti del Comune portogruarese di San Michele al Tagliamento di sollevare la questione di costituzionalità, nonostante la riforma del 2001 avesse reso ancor più lampante la discrasia con gli oneri imposti nel 1970 e, solo a seguito del conflitto di attribuzione sollevato dai delegati comunali di fronte alla Corte costituzionale, l'Ufficio centrale per il *referendum* si vide costretto a rimettere gli atti alla Consulta e per una volta il nostro tribunale costituzionale si è rivelato il bastione di tutela del diritto costituzionalmente garantito alle autonomie locali di autoidentificazione territoriale.

\* Dottore di ricerca in Diritto Pubblico - Dottorando di ricerca in Tutela dei diritti fondamentali - Consulente dell'Unione Comuni italiani per cambiare Regione