

**Da una variazione territoriale all'altra:
qualche breve spigolatura sul nuovo disegno (apparentemente solo) geografico (molto) giuridico dell'Italia.**

di Luigi Ferraro *

La rinnovata possibilità – offerta dal recente progetto di revisione costituzionale – di procedere ad una diversa individuazione della geografia regionale sembra non destare le attenzioni che invece meriterebbe. Indubbiamente gli ulteriori contenuti organizzativi (ma allo stesso tempo, e forse anche di più, quelli di principio del progetto medesimo) che sono a tutti noti appaiono tali da concentrare su di essi la riflessione di gran parte degli studiosi, a cui si aggiunge poi un'attenzione mediatica, prevalentemente attratta, com'è ovvio, dagli aspetti di maggiore suggestione per la pubblica opinione.

Non di meno, si auspica che il tema di un possibile ridisegno territoriale del nostro sistema regionale non rimanga in quel cono d'ombra dettato dalla convinzione (errata) che si tratti di un profilo secondario rispetto agli altri importanti temi della proposta di riforma, come ad esempio – e tra gli altri – il Primo ministro ed in genere la forma di governo, il Senato federale, la c.d. devolution, l'interesse nazionale (ai quali invece si collega strettamente, come si vedrà).

La mancata applicazione – dal momento dell'entrata in vigore della Costituzione – dell'art. 132 cost. ha certamente contribuito ad un depotenziamento degli interessi scientifici sul tema, probabilmente anche in ragione del complesso procedimento previsto ai fini della fusione e creazione di una nuova regione, nonché dell'ulteriore ipotesi di distacco-aggregazione di un territorio da un'entità sub-statale all'altra.

Difatti, come è a tutti noto, l'attuale formulazione dell'art. 132 cost. regola “la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti”, ipotesi per la cui integrazione è richiesta l'iniziativa della proposta di variazione territoriale da parte di un terzo dei Consigli comunali interessati, da approvarsi poi con referendum locale ed infine da far seguire da legge costituzionale ad hoc, con l'ulteriore obbligo – interno alla fase istruttoria del procedimento legislativo – della necessaria audizione dei relativi Consigli regionali. Dall'altro lato, poi, statuisce che “Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra”, a condizione che la relativa proposta riceva l'approvazione attraverso referendum delle popolazioni interessate, a cui dovrà seguire la legge ordinaria, anche in questo caso supportata dall'obbligo di sentire i rispettivi Consigli regionali.

Dalla formulazione del disposto costituzionale appare immediatamente evidente la logica ascensionale del procedimento appena ricordato, essendosi individuato negli enti locali più prossimi ai cittadini il centro propulsore dell'iniziativa, in quanto essi sono capaci di registrare con la massima sensibilità – quasi come pennini sismografici – il manifestarsi ed il consolidarsi di quel diverso assetto di interessi territoriali, tale da giustificare un'eventuale modifica morfologica.

La proposta viene successivamente corroborata dalla copertura in termini di legittimazione democratica offerta dal referendum locale, realizzandosi così una forma di interrelazione funzionale tra il profilo della legalità, rappresentato dalla rammentata iniziativa delle istituzioni territoriali, e quello della legittimità politica, espresso dal referendum. Il risultato complessivo è tale, sebbene nei limiti del rilievo locale, da rivestire una inusitata valenza prescrittiva anche nei riguardi dello stesso Parlamento nazionale.

Difatti, l'organo legislativo – pur conservando, in ragione della sua funzione di organo di rappresentanza e valutazione dell'interesse generale, la propria discrezionalità per la decisione finale circa l'accoglimento o il diniego della richiesta territoriale di modifica – dovrebbe ritenersi comunque vincolato, nella prima ipotesi, alla cogenza politica dell'istituto di democrazia diretta in relazione ai contenuti della proposta, altrimenti la possibilità delle Camere di intervenire su di essa si tradurrebbe nella appropriazione da parte della rappresentanza politica della conseguente potestà di iniziativa, che al contrario il Costituente ha accuratamente escluso.

La complessità del procedimento è ulteriormente confermata, inoltre, dalla problematica compatibilità dell'eventuale svolgimento del referendum costituzionale con quello locale, essendo essi profondamente differenti per natura, oggetto e corpo elettorale, ma non di meno unitariamente contemplati dall'art. 132, 1° co., cost., in riferimento alle ipotesi di

fusione e creazione di una regione.

Infine, è prevista – come strumento di garanzia per le popolazioni controinteressate – l'obbligatoria audizione dei Consigli regionali nella fase istruttoria del procedimento legislativo, affinché dinanzi al Parlamento possano trovare eco, seppure con diverse modalità e differenti intensità, le posizioni di tutte quelle collettività che a diverso titolo sono coinvolte dal progetto di variazione (sull'insieme dei profili dell'art. 132 cost., è oramai classica, fra tutte, l'analisi di M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione*, Padova, 1991).

In tale contesto si inserisce l'art. 53, 13° co., delle Disposizioni transitorie, del disegno di legge costituzionale (Atti Camera dei Deputati, n. 4862, XIV Legislatura), il quale statuisce che possa prescindersi dai presupposti di cui all'art. 132, 1° co., cost., "nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale", ai fini della creazione di una nuova regione con un minimo di un milione di abitanti, prevedendosi unicamente l'adozione della relativa legge costituzionale, in funzione dell'art. 131 cost., e "l'obbligo di sentire le popolazioni interessate".

La fattispecie normativa sembrerebbe prospettare un'ipotesi di sospensione dell'art. 132, 1° co., cost., a cui però potrebbe fare seguito una deroga con effetti permanenti, nel caso in cui si dovessero effettivamente costituire nuove entità regionali.

Nel dato testuale delle proposizioni normative citate sembra, in realtà, riecheggiare il meccanismo di cui al disposto della XI Disposizione transitoria e finale della Costituzione, che notoriamente statuiva la possibilità di costituire nuove regioni, nei cinque anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, senza il necessario ricorso all'art. 132 cost., limitandosi a prevedere all'uopo la legge costituzionale, unitamente all'obbligo di sentire le popolazioni interessate.

Seppure l'affinità di formulazione tra le due disposizioni normative emerga con evidenza, è appena il caso di sottolineare peraltro la radicale differenza delle rispettive cornici ordinamentali, in quanto la XI Disp. trans. segnava il passaggio dal vecchio Statuto Albertino alla nuova Costituzione, mentre il rammentato art. 53 Disp. trans., del recente progetto di riforma, si confronta con oramai mezzo secolo e più di vigenza dell'art. 132 cost.

Dalla lettura sinottica di tali due ultime disposizioni, si evince come nella proposta di revisione vengano omessi due passaggi fondamentali presenti nell'attuale formulazione costituzionale, cioè l'iniziativa dei Consigli comunali rappresentativi delle popolazioni interessate, nonché l'obbligo di sentire i Consigli regionali.

L'opzione normativa del legislatore di revisione comporta precise conseguenze. L'affidamento al Parlamento – o comunque ad un organo politico centrale – del compito di attivare il procedimento di variazione significa non solo l'assegnazione della titolarità dell'iniziativa a soggetti istituzionali esclusi a tale fine dall'attuale iter di creazione di una nuova regione, ma altresì una ferita alla ratio ascensionale che governa l'intero articolo in esame, il quale assegna, ad esempio, all'organo legislativo nazionale un ruolo precisamente opposto.

Viene in tal modo violato l'art. 5 cost., che – in quanto norma di principio, matrice e criterio di guida all'interpretazione dell'intero Titolo V della Costituzione – sovrintende e giustifica le scelte procedurali fissate nell'art. 132 cost., in particolare l'indirizzo del Costituente di affidare alla volontà popolare, unitamente alle istituzioni più direttamente rappresentative di essa, il compito di registrare le variazioni di quegli interessi territoriali, capaci di legittimare una corrispondente modifica morfologica.

In breve, si disattendono le logiche sussidiarie sottese al principio di autonomia, introducendo così una deroga non solo ad un profilo procedimentale, bensì addirittura ad un valore costituzionale fondamentale, che sostanzia e riconosce il primo, in modo tale da attribuire all'art. 53, 13° co., una portata di rottura, un valore 'costituente' di cui esso dovrebbe invece essere sprovvisto nei limiti della revisione costituzionale.

La (disinvolta) formulazione del comma in esame ha optato – in una sorta di contrappasso dantesco – per una logica discensionale, in cui le eventuali nuove scelte territoriali saranno in ipotesi definite in sede parlamentare e l'obbligo, pure previsto, di sentire le popolazioni interessate sembra assumere quasi un carattere plebiscitario e, quindi, meramente 'certificativo' di scelte ed indirizzi non più originati all'interno stesso del corpo elettorale.

Tutto ciò comunque non cela l'oggettiva laboriosità procedimentale dell'art. 132 cost., ulteriormente comprovata, da un lato, dalla sua inesistente applicazione - ad esempio in riferimento al Molise come unica ipotesi di costituzione di nuova

regione, successiva all'approvazione della Carta fondamentale - e, dall'altro, dalla costante intenzione di procedere alla sua modifica, espressa, ancor prima dell'attuale progetto di riforma, dalle pregresse proposte di revisione (Commissione Speroni e Commissione D'Alema).

Non di meno, però, la stessa complessità del suddetto iter si presta ad essere interpretata in modo da svelare la probabile, vera intenzione del Costituente: ostacolare attraverso tale gravosità di procedimento ogni variazione dell'assetto del nostro sistema regionale, imponendo comunque sul tema la massima ponderazione all'intero sistema, anche nel caso di una tenace volontà locale di mutamenti aggregativi. E' opportuno rammentare, del resto, come - nel periodo di elaborazione ed approvazione della Carta costituzionale - il timore verso forme esasperate di autonomismo era giustificato da vicende specifiche che attraversavano cruciali contesti territoriali, come ad esempio quello siciliano.

Inoltre, uno dei profili che da sempre si è manifestato come maggiormente problematico è stato quello relativo alla determinazione della nozione di "popolazioni interessate".

In proposito, è intervenuta recentemente la Corte costituzionale, con la sent. n. 334/04, la quale - richiamandosi alla riforma della legge cost., n. 3/2001, sull'ipotesi di distacco-aggregazione - ha tentato di definire il contenuto del controverso principio, sostenendo che "l'espressione «popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati», utilizzata dal nuovo art. 132, secondo comma, inequivocamente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione" (punto 2.2, del Considerato in diritto; tale pronuncia è commentata proprio in questo sito da 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 - nota a Corte cost., sentenza n. 334 del 2004).

Sebbene il giudice delle leggi abbia esaminato il solo caso di cui al secondo comma dell'art. 132 cost., è tuttavia possibile ricavarne ermeneuticamente il principio generale, per cui sono popolazioni interessate coloro che risiedono nel territorio direttamente oggetto di variazione, quindi quelle sole collocate all'interno della novità territoriale (Circa l'esito negativo del recente referendum locale - che per primo ha seguito l'indirizzo della Corte - teso al distacco del comune di San Michele al Tagliamento dalla regione Veneto, per l'aggregazione alla regione Friuli, sul sito A.I.C. v. C. Pagotto, E' fallito il primo referendum per il distacco di comuni da una Regione ed aggregazione ad altra - art. 132 cost.).

Questo stesso criterio sembra ispirare ancora il legislatore di revisione, all'art. 53, 14° co., Disp. trans., laddove esso statuisce che le popolazioni interessate "sono costituite dai cittadini residenti nei Comuni o nelle Province di cui si propone il distacco dalla Regione", determinando così un'apparente uniformità di principio con quanto si desume dalla decisione della Corte costituzionale.

In realtà, però, il comma appena citato si andrebbe ad inquadrare in un perimetro normativo profondamente mutato, infatti mentre il giudice delle leggi fissa quel criterio, in costanza di vigenza dell'attuale art. 132 cost., potendosi quindi affidare la tutela delle popolazioni controinteressate (ad esempio quelle che subiscono la variazione) al parere obbligatorio dei Consigli regionali, al contrario - nel disegno di legge di revisione ulteriore della Carta costituzionale - tale strumento di garanzia non sarebbe più previsto, in ragione della richiamata sospensione operata attraverso il precedente comma 13°, privando così le popolazioni da ultimo menzionate dell'opportuna tutela. In breve, il medesimo criterio lieviterebbe in sostanza all'interno di contesti normativi sorretti da logiche profondamente differenti, generando così - nella prospettiva dello jus condendum - effetti giuridici distorsivi, in quanto talune popolazioni sarebbero palesemente ed irragionevolmente privilegiate rispetto ad altre.

Né, allo stesso modo, potrebbe configurarsi una piena tutela sostitutiva da parte del Parlamento, in ragione della prioritaria difesa ad esso affidata dell'interesse nazionale, seppure nella prospettiva dell'indirizzo politico di maggioranza.

In tema di variazioni morfologiche (ma forse non solo), sembra allora rendersi evidente e primeggiare in realtà - nel progetto di riforma - l'egoismo territoriale, giacché dalle citate disposizioni di modifica potrebbe configurarsi una possibile operazione di scomposizione-ricomposizione dei territori regionali, probabilmente funzionale alla c.d. devolution, che infatti rappresenta una delle proposte qualificanti del progetto medesimo.

Si potrebbe, cioè, assegnare ad alcuni territori la possibilità di godere di quei regimi giuridici differenziati e più favorevoli, che verosimilmente sarebbero il prodotto della specifica attribuzione di nuove materie alla potestà legislativa esclusiva

delle regioni.

In tale direzione, quindi, sommando la devolution alla disgregation territoriale, come è stato già efficacemente sottolineato in dottrina (A. Manzella, la Repubblica, del 4 aprile 2003), si agirebbe da un lato sui profili funzionali e dall'altro su quelli strutturali del tema in oggetto, recuperando nella sostanza le potenzialità di quell'art. 116, 3° co., cost., che il disegno di legge pure procede formalmente ad abrogare.

Con le brevi riflessioni fin qui svolte non ci si è beninteso proposti di valutare in modo pregiudizialmente negativo le possibili variazioni morfologiche e di opporsi ad esse in linea di principio, in quanto i processi di globalizzazione – depotenziando il ruolo dei confini territoriali nazionali e trasferendo parzialmente le dinamiche competitive verso i territori locali – impongono comunque una rinnovata considerazione del nostro assetto territoriale, anche in funzione della produzione di possibili economie di scala, che sembrerebbero porre problematicamente il tema delle micro-regioni, sebbene (comunque) nella prospettiva – che non sarebbe mai saggio trascurare – della difesa e promozione delle identità storiche, linguistiche ed etniche dei diversi territori.

Preme però evidenziare il carattere dell'indirizzo intrapreso al fine del perseguimento di tale obiettivo. Come si è tentato di dimostrare, l'assegnazione – seppure temporanea – agli organi centrali della titolarità dell'iniziativa legislativa significherebbe, da un lato, invertire la logica procedimentale dell'art. 132 cost. e, dall'altro, disattendere il principio costituzionale fondativo della suddetta ratio ascensionale, basata sulla forza giuridica e sulla valenza politica del popolo sovrano. A ben guardare, il rinnovato procedimento sarebbe tendenzialmente affine a quello necessario per la costituzione di nuovi Comuni, di cui all'art. 133, 2° co., cost., oscurandosi però in tal modo ogni differenza dimensionale, quantitativa e qualitativa fra i diversi enti.

E', in conclusione, amaro constatare come le ricordate pulsioni di egoismo territoriale ed i connessi obiettivi politici, del resto apertamente dichiarati da alcuni partiti ancora nel corso dell'attuale legislatura, suonino dispregio dei valori fondamentali della nostra Carta costituzionale e li mettano a grave rischio.

* dottorando di ricerca in Diritto pubblico interno e comunitario nella Seconda Università degli Studi di Napoli -
luiferraro@virgilio.it