

## ALCUNI PROBLEMI LEGATI ALLE VARIAZIONI TERRITORIALI EX ART. 132, 2° COMMA, COST.

di Daniele Trabucco (\*)

Relazione tenuta al convegno “*Il federalismo e la sua attuazione*”. Belluno. 18 gennaio 2008. In corso di pubblicazione in *AA.VV. Il federalismo e la sua attuazione*

L'argomento oggetto della presente trattazione, è di stringente attualità e riguarda il tentativo “*migratorio*” di alcune amministrazioni comunali della Regione del Veneto verso le confinanti Regioni ad autonomia differenziata, il Trentino Alto Adige/Sudtirolo, da una parte, il Friuli-Venezia Giulia, dall'altra.

La dottrina costituzionalistica tedesca utilizzerebbe, per indicare un fenomeno di questo tipo, l'espressione “*Drang nach Osten*”, “*la spinta verso est*”, cioè una sorta di anelito verso poli regionali che certamente costituiscono un'attrattiva sia sul piano fiscale e tributario sia su quello competenziale. E si tratta di un aspetto che, nell'ambito dell'Assemblea Costituente, non è stato tralasciato, non è stato trascurato.

La relazione di Ambrosini ([1]) (componente della stessa Assemblea), introduttiva della discussione sulle autonomie locali, sottolineava come la facoltà che la Carta Costituzionale vigente riconosce in capo alle amministrazioni comunali e provinciali di migrare da una Regione ad un'altra costituisca l'espressione di un ente regionale che non deve restare ipertrofico, astratto e iperuranico, ma deve configurarsi in modo tale da essere vitale ([2]).

Partirei, pertanto, dal testo della disposizione costituzionale del secondo comma dell'art. 132 quale esso risulta dal testo novellato del Titolo V al fine di mettere in evidenza alcuni dei numerosi problemi che lo stesso pone. Recita l'articolo 132, 2° comma: “*Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate, del Comune o dei Comuni interessati, espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra*” ([3]).

Il primo problema che si vorrebbe analizzare concerne il concetto e la nozione di popolazioni interessate: la Corte Costituzionale, con sentenza n. 334/2004 ([4]), ha precisato che, per

“*popolazioni interessate*”, ci si riferisce unicamente e solamente ai cittadini degli enti locali territoriali direttamente coinvolti nel distacco e non a soggetti istituzionali solo indirettamente interessati alla proposta di modifica territoriale ([5]). La Corte riprende, a riguardo, un principio che aveva già fatto proprio nella sua precedente giurisprudenza ([6]) ossia quello della autodeterminazione delle popolazioni locali: nella pronuncia in esame, interviene, in modo manipolativo, dichiarando la parziale illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 42 della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970 (attuativa dell'art. 132, 2° comma, Cost.), nella parte in cui prevedeva in aggiunta alle deliberazioni delle amministrazioni comunali e provinciali direttamente coinvolte dal fenomeno migratorio, anche la deliberazione di tanti Consigli Comunali e Provinciali che rappresentassero almeno un terzo delle popolazioni della Regione dalla quale si proponeva il distacco.

Proprio dal nuovo significato di “*popolazioni interessate*” individuato dal giudice costituzionale con la sentenza *de qua*, è sorto un ulteriore problema concernente la ammissibilità o meno di un solo referendum, per più Comuni, quale atto iniziale della procedura di cui all'art. 132, 2° comma, Cost.. Nell'ottobre scorso, infatti, in Provincia di Belluno, si è celebrata un'unica consultazione referendaria che ha coinvolto tre distinte amministrazioni comunali: Cortina d'Ampezzo, Livinallongo e Colle Santa Lucia.; stessa vicenda era accaduta nella primavera del 2007 in alcuni Comuni dell'Altopiano di Asiago, in Provincia di Vicenza ([7]). In altri termini, si è assistito ad un referendum unitario, di natura consultiva ([8]), cui ha dato il via libera l'ordinanza pronunciata dall'Ufficio Centrale costituito presso la Corte di Cassazione la quale, in conformità all'art. 43, 1° comma, della l. ordinaria dello Stato n. 352/1970, deve valutare la legittimità del quesito referendario medesimo. Tuttavia, se è vero che sono richieste come atti prodromici, quindi preliminari alla celebrazione del referendum, singole e distinte deliberazioni pronunciate dai Consigli Comunali, come statuito dalla sentenza n. 334/2004 Corte Cost., a maggior ragione il risultato che quelle deliberazioni determinano non può che essere un distinto referendum, ciascuno per singola amministrazione comunale. E questo, è un dato non solo avvalorato da un'interpretazione meramente letterale del disposto costituzionale suffragata dall'autorevole pronunciamento del giudice delle leggi, ma è anche fatto proprio da importanti interpretazioni dottrinali: “*il non distinguere fra le singole aree frustra l'effettuazione del riscontro referendario*” ([9]) cioè si corre il rischio che l'interesse diretto alla variazione venga verificato e di conseguenza surrogato dalla sommatoria dei voti espressi dal corpo elettorale di popolazioni che, benchè tutte coinvolte, sono comunque fra loro distinte. Del resto, prevedere un unico momento referendario per le diverse le amministrazioni coinvolte sminuisce la natura stessa dell'atto risultante dal referendum che, precisa la dottrina ([10]) e in qualche modo questa ipotesi sembra sostenuta dalla Corte Costituzionale, si configura quale strumento di auto-identificazione territoriale: il territorio, infatti, è

una componente costitutiva del singolo Comune e non può essere concepito in maniera onnicomprensiva. L'invocare a sostegno del referendum unitario l'ordinanza della Cassazione, appare forviante. La genericità dell'art. 43, 1° comma, della legge ordinaria n. 352/1970 lascia aperti alcuni interrogativi circa un controllo, ad opera della Cassazione stessa, riguardo la forma del quesito referendario; ad una prima lettura, sembrerebbe, infatti, che la dichiarazione di legittimità del referendum si muova lungo due direttrici: una sostanziale concernente il fatto che la consultazione debba necessariamente riferirsi ad un'ipotesi di distacco-aggregazione, l'altra formale ma circoscritta al raggiungimento del numero minimo prescritto delle deliberazioni depositate. Tuttavia, e non volendo interpretare la disposizione normativa in modo tale da creare vuoti normativi, certa dottrina ([11]) ha ritenuto che la forma con la quale viene presentato all'elettore il quesito referendario rientri tra le verifiche da effettuarsi a cura dell'Ufficio Centrale costituito presso la Suprema Corte. Ora, per le ragioni precedentemente esposte, l'ordinanza che ha dato il via libera al referendum unitario dei tre Comuni del bellunese e degli otto Comuni dell'Altopiano di Asiago ha tralasciato quel controllo formale-sostanziale relativo al modo di presentazione del referendum al cittadino, pertanto si sarebbe potuto ipotizzare (entro, però, il termine di 60 giorni dalla conoscenza dell'atto impugnato) un ricorso alla Corte Costituzionale ([12]) da parte della Regione del Veneto per conflitto di attribuzioni in quanto lesa dall'adozione di un atto frutto di *"illegittimo esercizio di un potere"* ([13]) che è comunque riconosciuto in capo allo Stato centrale. A questa considerazione, si potrebbe obiettare invocando la lettera dell'ultimo inciso dell'art. 41 della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970 che, a quanto sembra, lascerebbe aperta la strada di un quesito referendario in cui siano riportati i nomi di più amministrazioni comunali. La formulazione della disposizione normativa citata, comporta, comunque, sotto il profilo costituzionale alcune perplessità proprio in virtù delle considerazioni che sono state illustrate fino a questo momento.

Il secondo problema, riguarda la circostanza che alcune Regioni ad autonomia differenziata, in particolare la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, hanno lamentato che in caso di variazione territoriale accrescitiva (Comuni che si staccano da una Regione e desiderano aggregarsi alle confinanti Regioni speciali), comportando la medesima una variazione statutaria (in quanto l'elenco dei Comuni facenti parte del territorio regionale ne risulterebbe modificato), il relativo disegno di legge che il Ministro dell'Interno, entro 60 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'esito della proposta sottoposta a referendum, deve assumere la forma della fonte costituzionale ex art. 138 Cost. derogando all'iter ordinario di variazione territoriale ([14]). Il giudice dei conflitti, con sentenza 66 del 2007 ([15]), è intervenuto chiaramente sostenendo come non è possibile bypassare le garanzie procedurali di cui al secondo comma dell'art. 132, perché quella disposizione si riferisce a tutte le autonomie regionali tanto quelle ordinarie quanto quelle differenziate, dal momento che garantisce un autentico contraddittorio istituzionale e senza che

questo comporti un ridimensionamento della sfera di tutela dell'equilibrio storico-linguistico. Del resto, laddove la Carta Fondamentale richiede la legge costituzionale, lo ha sempre espressamente manifestato come, ad esempio, nell'evenienza di fusione di Regioni esistenti o di creazione di nuove Regioni *ex art.* 132, 1° comma, Cost. Nell'ipotesi, invece, di cui alla presente trattazione, il disposto costituzionale prescrive solo la “*legge della Repubblica*” ossia la fonte ordinaria ([16]). La Corte sembrerebbe, dunque, escludere che la mera elencazione delle realtà comunali contenute negli articoli iniziali di alcuni degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata ([17]) comporti la costituzionalizzazione del territorio delle rispettive Regioni speciali: quella elencazione, ha rilevato autorevole dottrina, non ha valore costitutivo del territorio bensì meramente ricognitivo ([18]).

Il Governo della Repubblica non è rimasto inerte innanzi al fenomeno migratorio, predisponendo validi contrappesi istituzionali al fine di garantire anche l'interesse delle popolazioni “*indirettamente*” interessate: in data 17 aprile 2007, ha presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge costituzionale n. 2523, ora in discussione alla Commissione Affari Costituzionali, con il quale si apportano sostanziali modifiche al secondo comma dell'art.132 Cost. inserendo, nell'evenienza di distacco/aggregazione di Comuni, oltre al referendum coinvolgente il relativo corpo elettorale locale, l'approvazione, espressa mediante consultazione, anche delle popolazioni di ciascuna delle due Province interessate, mentre, nel caso di passaggio di un'intera Provincia ad un'altra Regione, l'approvazione, sempre mediante referendum, della maggioranza delle popolazioni di entrambe le Regioni interessate ([19]).

(\* *Cultore della Materia in Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Padova*

---

[1] Seduta del 27 luglio 1946, in A.C., VII, p. 819 e ss.

[2] Per una breve sintesi dei lavori preparatori del disposto di cui all'art. 132 Cost., si veda V. FALZONE-F. PALERMO, F. CONSENTINO, *La Costituzione della Repubblica Italiana*, Roma, Casa editrice Colombo, 1954, pp. 346-350.

[3] Per un commento esaustivo dell'art. 132, 2° comma, Cost, si vedano: M. BERTOLISSI, *Art. 132 Cost.*, in V. Crisafulli-L. Paladin (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 770; G. M. SALERNO, *I referendum*, Padova, Cedam, 1992, pp. 209-240; L. FERRARO, Artt. 131-132, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2532-2547.

[4] Il caso *de quo* prendeva le mosse dal distacco del Comune di San Michele al Tagliamento (Provincia di Venezia) verso la Regione Friuli-Venezia Giulia ( in questo caso il referendum aveva comunque dato esito negativo). Il testo si trova in *Giur. Cost.*, n. 6/2004, pp. 3775-3780.

([5]) Cfr., R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2004, pp. 3784-3785.

([6]) Si veda sent. n. 453/1989 Corte Cost. (punto 4.1 del *cons. in dir*). In *Giur. Cost.*, n. 4/1989, pp. 2062-2075. Lo stesso principio viene confermato dalla sent. n. 279/1994 Corte Cost. anche se in entrambe le sentenze il parametro di costituzionalità era l'art. 133 Cost. Il testo di quest'ultima pronuncia si trova in *Giur. Cost.*, n. 3/1994, pp. 2472-2475.

([7]) Si tratta dei Comuni di: Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusitana, Roana, Rotzo.

([8]) In merito, una parte della dottrina ha avanzato fondati dubbi sulla natura consultiva dei referendum di variazioni territoriali, preferendo parlare di atto di natura deliberativa. In questa direzione, si vedano: L. FERRARO, *Artt. 131-132*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, p. 2542; 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, p. 427.

([9]) Cfr., M. P. GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Vol. II, Padova, Cedam, 1991, pp. 74-75.

([10]) A riguardo, M. P. GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Vol. II, *op. cit.*, p. 81.

([12]) Sull'ipotesi di un possibile ricorso alla Corte Costituzionale da parte delle Regioni qualora l'Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione dichiarasse legittima la richiesta referendaria, F. R. TRABUCCO, *L'impugnabilità in sede di conflitto di attribuzione delle ordinanze di illegittimità delle richieste referendarie di variazione territoriale ex art. 132, 2° comma, Cost., per violazione del diritto all'autodeterminazione della comunità locale*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 20 febbraio 2008.

([13]) Cfr., G. FALCON, *Lineamenti di Diritto Pubblico*, Padova, Cedam, 2006, p. 510.

([14]) Sulla necessità dell'adozione di una fonte pariordinata a quella che definisce l'autonomia speciale, M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia n. 66/2007 della Corte Costituzionale)*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2007, p. 645.

([15]) In *Giur. Cost.*, pp. 647-658.

([16]) Sia consentito rinviare a D. TRABUCCO, *Il problema della costituzionalizzazione del territorio delle Regioni a Statuto speciale*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 30 gennaio 2008.

([17]) A titolo esemplificativo, valga l'art. 3, 2° comma, del D. Lgs. 31 agosto 1972 n. 670 (Statuto

speciale della Regione Trentino Alto Adige/Sudtirolo.

([18]) Cfr., A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 177.

([19]) Cfr., M. BARBERO, *Enti locali "in fuga": Questioni di "forma" e di "sostanza"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2 maggio 2007. L'art. 1 del disegno di legge costituzionale n. 2523 recita: *"Si può con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali interessati, consentire che Province e Comuni siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra. La relativa iniziativa è preceduta dalla richiesta della Provincia o del Comune, previa approvazione delle rispettive popolazioni secondo le norme dei propri Statuti. Per il passaggio di una Provincia ad un'altra regione, la richiesta deve essere inoltre approvata, mediante referendum, dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle Regioni interessate. Per il passaggio di uno o più Comuni da una Provincia ad un'altra appartenente a diversa Regione, la richiesta deve essere invece approvata, mediante referendum, dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle due Province interessate"*.