

**Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali  
(a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)**

di Maurizio Malo

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni" 3/2007)

1. La sentenza n. 66 del 2007 della Corte costituzionale, relativa all'applicazione dello specifico procedimento stabilito dal secondo comma dell'art. 132 Cost., per il distacco e l'aggregazione di Comuni da una Regione ad un'altra, anche quando è coinvolta una *Regione speciale*, fornisce lo spunto per riflettere sulla geografia politica regionale in movimento.

Per la precisione, la Corte si concentra (in ragione dell'oggetto del giudizio) sul primo tratto del procedimento di variazione territoriale, relativo alla consultazione referendaria della popolazione interessata<sup>1</sup>, senza esprimersi specificamente riguardo all'utilizzo della legge ordinaria (come stabilisce il secondo comma dell'art. 132 cost.) o – in ipotesi – della legge costituzionale, per sancire il passaggio della circoscrizione territoriale locale ad (o – in teoria – da) una Regione speciale. La Corte comunque osserva "che l'art. 132, primo e secondo comma, Cost., si riferisce pacificamente a tutte le Regioni (quelle indicate nel precedente art. 131), mediante l'individuazione di procedure che coinvolgono tutti i diversi organi e soggetti indicati dalle norme costituzionali come attori necessari nei differenziati procedimenti ivi configurati (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento)" (p. 3, *in diritto*). L'indirizzo appare quindi volto alla applicazione *completa* del secondo comma dell'art. 132, anche se sono implicate Regioni speciali: con una prima fase procedimentale – del referendum consultivo della popolazione dell'ente locale interessato –, nel segno del "diritto di autodeterminazione delle collettività locali" (p. 3, *in diritto*);

---

<sup>1</sup> Cioè la popolazione del Comune da staccare ed aggregare (nella fattispecie il Comune di Noasca, dalla Regione Piemonte alla Regione Valle d'Aosta), secondo quanto notoriamente stabilito dalla stessa Corte costituzionale nella sent. n. 334 del 2004, su cui v. Tommaso 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*, 2005, pagg. 417 e ss.; e Cesare PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di province e comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei "secessionisti"*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 23 novembre 2004.

una seconda fase di “specifico e solenne coinvolgimento delle Regioni interessate attraverso la richiesta ai loro Consigli regionali del parere sulla proposta” di distacco-aggregazione (p. 4, *in diritto*); una terza fase – parlamentare – per l’approvazione della relativa legge ordinaria. Del resto, – si è autorevolmente osservato in sede di commento della stessa sent. 66/2007<sup>2</sup> – l’elenco delle Regioni dell’art. 131 Cost. (che comprende anche le Regioni speciali) nel fare “riferimento a realtà territoriali definite [...] dai rispettivi confini geografici” implicitamente porrebbe tali confini come “nozioni presupposte”, determinate e modificabili attraverso la legislazione ordinaria. L’esatta perimetrazione del territorio regionale non figurerebbe perciò come dato rigidamente costituzionalizzato<sup>3</sup>, bensì come provvedimento legislativo ordinario, in quanto tale più flessibile, ancorché modificabile a seguito di uno specifico e complesso procedimento, in base all’art. 132, comma 2, Cost.

Chi ha analizzato i lavori dell’Assemblea costituente relativi alla formazione degli artt. 131 e 132 Cost.<sup>4</sup>, ha – peraltro – evidenziato quanto sia stata oscillante la decisione circa la *forma* che la deliberazione parlamentare di “distacco-aggregazione” avrebbe dovuto assumere: se quella della legge costituzionale (come in un primo tempo stabilito) o quella della legge ordinaria (come deciso poi).

Comunque, si può osservare che le disposizioni costituzionali “speciali” non si limitano a nominare le Regioni (come fa l’art. 131 Cost.), ma configurano (fotografano) in qualche modo il relativo territorio. Con riferimento al caso in esame, l’art. 1, comma 2, della legge costituzionale n. 4 del 1948, per la Valle d’Aosta, nell’affermare che “il territorio della Valle d’Aosta comprende le circoscrizioni dei Comuni ad esso appartenenti alla data della entrata in vigore della presente legge”, implicitamente determina e costituzionalizza l’estensione territoriale regionale, imponendo – pare – l’utilizzo di una fonte pariordinata

<sup>2</sup> Antonio D’ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, § 3, in *Forum di Quaderni costituzionali* e in corso di pubblicazione in *Giurisprudenza costituzionale*.

<sup>3</sup> Ma, per Antonio D’ATENA, op. cit., § 3, l’originaria estensione territoriale delle Regioni sarebbe stata costituzionalizzata attraverso l’elencazione dell’art. 131 Cost.

<sup>4</sup> Maurizio PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, in *Commentario della Costituzione* (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), vol. *Le Regioni, le Province, I Comuni*, tomo II, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1990, pagg. 134-135, 137-138, 144-145; Luigi FERRARO, *Artt. 131, 132*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, vol. III, pagg. 2534 e s.)

(altra legge costituzionale) per modificare il “dato normativo” (al fine di aggiungere o – in ipotesi – sottrarre un Comune, alla Regione). E l'implicita collocazione costituzionale della consistenza dei territori delle Regioni speciali si motiverebbe, infatti, per la diretta incidenza di eventuali variazioni territoriali su (altre) norme costituzionali che caratterizzano la specialità regionale, come quelle relative alle garanzie in favore delle minoranze etnico-linguistiche.

D'altro canto, per alcune porzioni del territorio, l'appartenenza ad un determinato ente è segnata *esplicitamente* dal testo costituzionale (statuto speciale), come per esempio nel caso dei Comuni che l'art. 3, comma 2, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, aggrega alla Provincia Autonoma di Bolzano<sup>5</sup>: se in ipotesi uno di questi comuni (confinante con la Provincia autonoma di Trento) si facesse promotore dell'iniziativa di transito dall'una all'altra Provincia autonoma, tale volontà andrebbe eventualmente coronata da una legge costituzionale (di revisione dello statuto speciale), anziché dalla legge ordinaria della Repubblica, prevista in genere per le variazioni circoscrizionali provinciali, dall'art. 133, comma 1, Cost. Parimenti, si potrebbe argomentare (con riguardo al secondo comma dell'art. 132), se (ipotesi meramente teorica) il Comune di Moena, confinante con la Regione Veneto (ed esplicitamente evocato con altri comuni della Valle di Fassa, in relazione alla composizione del Consiglio provinciale di Trento, dall'art. 48, comma 3, dello Statuto speciale) si facesse promotore dell'iniziativa di aggregazione alla Regione Veneto (dalla Regione Trentino-Alto Adige): anche in tal caso si imporrebbe – pare – la legge costituzionale, anziché la legge ordinaria prevista dall'art. 132 Cost. E si consideri, come ulteriore esempio ipotetico (ma meno teorico ...), l'iniziativa dell'intera Provincia montana di Belluno (anziché di parte dei suoi comuni: Lamon, Sovramonte, Colle Santa Lucia, Livinallongo, Cortina) di aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige: in tal caso si andrebbe ad incidere sulle norme costituzionali fondamentali che attribuiscono la particolare autonomia, proprio in quanto il territorio del Trentino-Alto Adige comprende esclusivamente le due Province di Trento e di Bolzano, a loro volta ad autonomia speciale (*cf.*

<sup>5</sup> L'art. 3, comma 2, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, dispone l'aggregazione alla Provincia di Bolzano dei Comuni di Proves, Senale, Termeno, Ora, Bronzolo, Valdagno, Lauregno, San Felice, Cortaccia, Egna, Montagna, Trodena, Magrè, Salorno, Anterivo e della frazione di Sinablana del Comune di Rumo della Provincia di Trento.

artt. 1 e 3 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Per consentire l'aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige di una terza Provincia montana (Belluno), sarebbe quindi implicitamente necessario approvare una legge costituzionale di revisione statutaria, in deroga a quanto stabilito in genere dall'art. 132 comma 2 Cost. (che prevede la legge ordinaria della Repubblica anche per il distacco-aggregazione di Province da una Regione ad un'altra).

In sintesi, si affacciano vincoli costituzionali speciali che impongono l'uso della legge costituzionale, anziché della legge ordinaria, per sancire determinate variazioni territoriali. Di modo che, con riguardo all'art. 132 Cost., le norme sull'iniziativa, sul referendum consultivo e sui pareri dei Consigli regionali, sono senz'altro riferibili alle variazioni territoriali di qualsiasi Regione; la norma sulla legge di approvazione resterebbe invece implicitamente derogata di fronte alla particolare esigenza costituzionale (ricavabile dalle leggi costituzionali statutarie) all'uso della legge costituzionale anziché della legge ordinaria, per produrre la variazione territoriale di una Regione speciale<sup>6</sup>.

In effetti, a seguito dei recenti esiti referendari, favorevoli all'aggregazione ad una Regione speciale, il Governo ha presentato, in ogni occasione, il relativo *disegno di legge costituzionale*<sup>7</sup>, precisando – nella relazione introduttiva – che, pur essendo prevista la presentazione alle Camere del disegno di legge ordinaria che sancisce il distacco-aggregazione<sup>8</sup>, “trattandosi nel caso specifico,

---

<sup>6</sup> La più ampia riflessione conduce, del resto, a ritenere “che il ‘distacco-aggregazione’ verrà approvato con legge costituzionale quando incida su norme che per la loro modificazione richiedono l'uso di tale atto, come, per esempio, quando si rifletta su disposizioni di Statuti speciali” (Maurizio PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., pag. 144).

<sup>7</sup> V., della legislatura in corso (XV), i disegni di legge costituzionale presentati del Governo, alla Camera dei deputati: del 20 luglio 2006, atto Camera n. 1427 (distacco del comune di Lamona dalla Regione Veneto e sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost.); del 17 aprile 2007, atto Camera n. 2524 (distacco del comune di Sovramonte dalla regione Veneto e sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost.); del 17 aprile 2007, atto Camera n. 2525 (distacco del Comune di Noasca dalla regione Piemonte e sua aggregazione alla regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost.); del 17 aprile 2007, atto Camera n. 2526 (distacco del comune di Cinto Caomaggiore dalla regione Veneto e sua aggregazione alla regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost.); del 4 giugno 2007, atto Camera n. 2727 (distacco del Comune di Carema dalla regione Piemonte e sua aggregazione alla regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost.). Per la presentazione del d.d.l. cost. relativo al distacco-aggregazione dei Comuni dell'Altopiano di Asiago (esito referendario favorevole, 6-7 maggio 2007), il Governo è in attesa (al 31 agosto 2007) della proclamazione del risultato ad opera dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di Cassazione (ex art. 45, l. 352/1970).

<sup>8</sup> Il Governo è tenuto a presentare alle Camere il disegno di legge, in base all'art. 45, l. n. 352/1970.

di variazione che andrebbe ad incidere anche sul territorio di una regione ad autonomia differenziata, è apparso imprescindibile procedere mediante lo strumento della legge costituzionale, quale fonte di diritto pariordinata a quella che definisce l'autonomia speciale". Per il distacco-aggregazione del Comune di Lamon (dal Veneto al Trentino-Alto Adige) era stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge *ordinaria* (dall'On. Boato) già sul finire della scorsa (XIV) legislatura (a fronte della mancata presentazione del disegno di legge governativo, previsto dall'art. 45 della legge 352/1970); la proposta è stata ripresentata all'inizio dell'attuale legislatura (XV) e ulteriormente presentata il 13 luglio 2006 come proposta di legge *costituzionale* (Atto Camera, n. 1359), ancorché si asserisca nella relazione introduttiva che "sarebbe necessario e sufficiente provvedere con una legge ordinaria"; ma "si prende atto<sup>9</sup> del diverso orientamento assunto dal Governo" (che – come indicato – ha presentato disegni di legge *costituzionale*, a seguito degli esiti referendari favorevoli al distacco-aggregazione).

Circa il dato costituzionale di configurazione del territorio regionale, va segnalato – tuttavia – in riferimento al Friuli-Venezia Giulia, che pur se l'art. 2, comma 1, della legge costituzionale statutaria, n. 1 del 1963, affermi che "la Regione comprende i territori delle attuali Province di Gorizia e di Udine e dei Comuni di Trieste, Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorlingo della Valle e Sgonico", esso non è stato oggetto di modifica (con legge di revisione costituzionale) nel momento in cui si è deciso di costituire una nuova provincia (la Provincia di Pordenone, istituita con legge ordinaria – n. 171 del 1968 –, e paradossalmente non contemplata nello Statuto regionale) e neppure a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Osimo, recepito con legge n. 73 del 1977, con cui sono stati definiti i confini dei comuni di frontiera (con la ex-Jugoslavia) della Provincia di Trieste. Ma, si potrebbe argomentare che la configurazione territoriale regionale, pur se originariamente costituzionalizzata (dalla legge cost. 1/1963), possa essere legittimamente variata attraverso legislazione ordinaria rinforzata o atipica, ciò essendo consentito (implicitamente anche con riguardo al Friuli-Venezia Giulia) dall'art. 133, comma 1, Cost. (per l'istituzione

---

<sup>9</sup> "Sia pure con rammarico", viene aggiunto.

di nuova provincia) e dall'art. 80 Cost. (per la definizione di confini di comuni di frontiera).

2. In ogni modo, la rilevanza che il fenomeno delle iniziative di distacco-aggregazione di Comuni da una Regione ad un'altra ha assunto in questi mesi<sup>10</sup> suggerisce, al di là della questione procedurale (formale), di avviare una riflessione sulla geografia politica regionale (questione sostanziale).

In merito alle varie iniziative prevale un'opinione politicamente negativa, in quanto esse sarebbero motivate – si afferma – da pulsioni meramente egoistiche, per entrare a far parte di Regioni con maggiori disponibilità finanziarie<sup>11</sup>. La censura sembra nascondere tuttavia il timore che gran parte del ceto politico (o “casta”, secondo la fortunata immagine giornalistica<sup>12</sup>) avverte, di messa in discussione della propria posizione di potere, di fronte alla

---

<sup>10</sup> Oltre alle iniziative segnalate *supra*, nota 7, riguardanti i Comuni veneti di Lamon, di Sovramonte, dell'Altopiano di Asiago (Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana, Rotzo) e di Cinto Caomaggiore (per l'aggregazione di quest'ultimo alla Regione Friuli-Venezia Giulia e di tutti gli altri alla Regione Trentino-Alto Adige, Provincia autonoma di Trento), e dei Comuni piemontesi di Noasca e di Carema (per l'aggregazione alla Regione Valle d'Aosta), si rammentano: l'iniziativa dei Comuni marchigiani dell'Alta Valmarecchia (Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria, Talamello), per l'aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, con esito referendario favorevole e presentazione del relativo disegno di legge (d.d.l. presentato dal Governo il 17 aprile 2007, atto Camera n. 2527); l'iniziativa dei Comuni marchigiani di Montecopiolo e Sassofeltrio, per l'aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, con esito referendario favorevole (25, 26 giugno 2007; per la presentazione del relativo d.d.l., il Governo è in attesa - al 31 agosto 2007 - della proclamazione del risultato ad opera dell'Ufficio centrale per il referendum, presso la Corte di Cassazione); l'iniziativa dei Comuni veneti di Cortina d'Ampezzo, Livinallongo, Colle Santa Lucia, per l'aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige (Provincia autonoma di Bolzano), con referendum consultivo fissato il 28 e il 29 ottobre 2007; l'iniziativa del Comune veneto di Pedemonte, per l'aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige (Provincia autonoma di Trento), con data della consultazione referendaria non ancora fissata (al 21 agosto 2007). Va inoltre rammentato che il referendum consultivo per il distacco-aggregazione si è tenuto anche nei comuni veneti di San Michele al Tagliamento (29, 30 maggio 2005), Pramaggiore, Gruaro e Teglio Veneto (26, 27 marzo 2006), per il passaggio alla Regione Friuli-Venezia Giulia; e si è tenuto nel Comune campano di Savignano Irpino (11, 12 giugno 2006), per il passaggio alla Regione Puglia: in questi casi l'esito del voto è stato sfavorevole, ma essenzialmente per l'assenza al voto degli iscritti all'Aire (anagrafe italiani residenti all'estero), che per votare avrebbero dovuto fare espressamente ritorno in Italia. Va aggiunto, poi, che il Comitato promotore per il distacco dalla Regione Veneto del Comune di Sappada e la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia ha raccolto le firme necessarie per chiedere al Consiglio comunale di indire il referendum consultivo. Per maggiori informazioni v. il sito internet [www.comunichecambianoeregione.org](http://www.comunichecambianoeregione.org).

<sup>11</sup> Cfr., di recente, *Corriere del Veneto*, 28 luglio 2007, pag. 5, dedicata al tema con il titolo *L'Unione: "in Parlamento bocceremo Lamon"*.

<sup>12</sup> Sergio RIZZO, Gian Antonio STELLA, *La Casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli, Milano, 2007.

possibile espansione di iniziative destinate a sviluppare il senso di autodeterminazione, ovvero la consapevolezza di poter decidere “dal basso” (senza dover “omaggiare oligarchie politiche”) almeno la configurazione delle istituzioni locali.

Si tende ad omettere, poi, la diversa considerazione delle rappresentanze politiche verso il territorio e le proprie comunità, come nel caso delle due Province Autonome di Trento e di Bolzano, che certamente sono beneficate da larghe disponibilità finanziarie, ma che dimostrano di impiegare con saggezza e lungimiranza i denari pubblici al fine di affermare lo sviluppo equilibrato della montagna (con incentivazioni all'agricoltura e ad attività economiche compatibili; con avvedute decisioni di pianificazione territoriale e di organizzazione dei servizi pubblici). Nel Veneto, invece, l'incuranza del ceto politico verso la valorizzazione dei caratteri peculiari del territorio è così estesa da suscitare allarmare anche nell'ambito delle stesse categorie produttive<sup>13</sup>.

Si nasconde – inoltre – l'opportunità di tracciare confini regionali più coerenti, rispetto alla cultura, alle tradizioni ed alle consuetudini di vita locali (ladini di Cortina, Livinallongo, Colle Santa Lucia; romagnoli dell'Altavalmarecchia), e probabilmente si teme che il possibile incremento dei fenomeni di distacco e aggregazione, da una Regione ad un'altra, possa mettere profondamente in discussione la geografia politica regionale.

Le iniziative destinate a produrre variazioni territoriali regionali non vanno però tacciate necessariamente di eresia, se si conviene che “il rapporto tra territorio [regionale] ed interessi non risulta pienamente appagante per il modo con cui è stato fatto proprio dalla Costituzione”<sup>14</sup>, nel 1948; e se si pensa che “la dimensione territoriale degli enti sub-statali” debba oggi confrontarsi “con rinnovate esigenze, non solo economiche, ma altresì sociali e culturali”<sup>15</sup>, nonché rispetto ad una possibile (auspicabile) evoluzione istituzionale dall'Unione europea in senso federale.

---

<sup>13</sup> V. l'intervento di Marco MICIELLI (Presidente Federalberghi Veneto), *Ho un sogno, un Veneto bello per residenti e per turisti*, in *Il Gazzettino* del 23 luglio 2007, pag. 9.

<sup>14</sup> Temistocle MARTINES, Antonio RUGGERI, Carmela SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 2005, pagg. 15 e s.

<sup>15</sup> Luigi FERRARO, *Artt. 131, 132*, cit., pag. 2537.

3. La sortita del Presidente della Regione Veneto (a seguito dell'esito referendario nel comune di Lamon, favorevole al distacco), di annessione alla Regione Trentino-Alto Adige dell'intera Regione Veneto, ha assunto un significato essenzialmente polemico<sup>16</sup>. E così pure la deliberazione del Consiglio provinciale di Rovigo, di aggregazione alla Regione Trentino Alto Adige della provincia polesana (11 aprile 2007), è stata resa (all'unanimità!) per provocazione. Ma se – in ipotesi – la Regione Veneto perdesse tutta la Provincia montana di Belluno e i comuni montani delle Province di Vicenza e Verona (per aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige) e i comuni orientali (per aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia), essa resterebbe territorialmente assai ridotta, tanto che si potrebbe dubitare – con attenzione alla semplificazione e all'esigenza di diminuire i costi del sistema istituzionale italiano – circa l'opportunità di mantenere in vita un ente regionale di dimensioni territoriali modeste<sup>17</sup>.

Allora, la questione di fondo appare diversa; non il progressivo slittamento di porzioni del territorio da una Regione ad un'altra, bensì la costituzione di entità regionali territorialmente più ampie con poteri largamente autonomi. Se, in ipotesi, quello che tradizionalmente viene chiamato "Triveneto" corrispondesse ad un'unica Regione autonoma, come peraltro già indicato in una importante ricerca della prima metà degli anni '90<sup>18</sup>, d'un tratto sfumerebbero le pulsioni "secessioniste" dei comuni veneti verso le limitrofe Regioni speciali. Va da sé che nel costituire una tale Regione andrebbero rigorosamente rispettate "le particolarità culturali e linguistiche"<sup>19</sup> e le peculiarità ordinamentali della Provincia autonoma di Bolzano, derivanti da accordi internazionali.

---

<sup>16</sup> Ancorché venissero annunciate dallo stesso Presidente della Regione Veneto iniziative istituzionali concrete in tal senso (v. la stampa quotidiana dei primi giorni di novembre 2005, dopo il referendum di Lamon del 30, 31 ottobre 2005).

<sup>17</sup> Si rammenta – al riguardo – che la Costituzione tedesca, all'art. 29, comma 1, dispone sulla "necessità di garantire ai *Länder* 'una grandezza e capacità funzionale' tali da 'adempiere con efficienza' ai propri compiti" (come osserva Luigi FERRARO, *Artt. 131, 132*, cit., pag. 2544).

<sup>18</sup> Gruppo di ricerca della Fondazione Giovanni Agnelli, *Nuove regioni e riforma dello Stato*, 1993; una sintesi della ricerca in Marcello PACINI (a cura di), *Un federalismo dei valori*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1996, parte quarta.

<sup>19</sup> Cfr. Marcello PACINI, *Op. cit.*, pag. 66.

Appare effettivamente contraddittorio (com'è stato osservato<sup>20</sup>) che il Presidente della Regione Veneto, di fronte all'evidente rischio di sensibile riduzione del territorio regionale (quale esito delle iniziative comunali di distacco-aggregazione), anziché farsi *esclusivamente* promotore di iniziative volte ad incrementare l'autonomia della propria Regione, alla stregua delle Regioni speciali (nel segno del federalismo), abbia agito (anche) con l'obiettivo di ridimensionare l'autonomia di queste ultime. Ma lo stesso eccentrico ricorso annunciato dal Presidente del Veneto alla Corte di giustizia dell'Unione Europea contro i "privilegi" delle Regioni speciali<sup>21</sup>, può essere inteso come espediente, al fine di indurre le istituzioni politiche statali (Governo e Parlamento) ad assumere decisioni concrete di potenziamento dell'autonomia delle Regioni ordinarie, con particolare attenzione all'autonomia finanziaria regionale. Se quindi il disegno resta quello dell'affermazione di un sistema di tipo federale, ad una tale istanza appare necessario coniugare una riflessione su una diversa dimensione territoriale delle Regioni: un minor numero di Regioni di area più vasta, oltre a ridurre il costo complessivo del sistema istituzionale regionale, renderebbe sociologicamente più credibile l'esercizio dei poteri autonomi, ad iniziare dal potere legislativo (che potrebbe allora comprendere – in qualche misura – anche la disciplina del diritto privato e del diritto penale); consentirebbe di invocare con più convinzione la riduzione dell'organizzazione ministeriale ed amministrativa statale, investendo anche settori di consolidata competenza dello Stato come l'ordine pubblico, l'istruzione, la tutela dei beni culturali; e legittimerebbe la richiesta di parziale regionalizzazione anche del sistema giurisdizionale.

La prospettiva di costituire enti regionali di area più vasta può suscitare il timore che si disperdano o si riducano così le identità e le peculiarità culturali e sociali. Per la protezione e lo sviluppo di valori identitari infraregionali potrebbero restare tuttavia preposte le amministrazioni degli enti locali, nonché la stessa amministrazione regionale. Del resto, le istituzioni regionali potenziate da una

---

<sup>20</sup> Umberto CURI, *Vantaggi, federalismo e il paradosso veneto*, in *Corriere del Veneto*, di mercoledì 8 agosto 2007, pagg. 1 e 3.

<sup>21</sup> V. i titoli di prima pagina e gli articoli a pag. 3 del *Corriere del Veneto*, del 5 e del 7 agosto 2007; e il commento di Ivone CACCIAVILLANI, *I privilegi e l'Europa*, in *Corriere del Veneto*, del 14 agosto 2007, pag. 1.

più incisiva autonomia, potrebbero intraprendere con più convinzione (se ne avessero la volontà) politiche per uno sviluppo socio-economico più vicino e sensibile ad aree geografiche omogenee, per cultura, per storia, per immagine paesaggistica. Una rinnovata dimensione territoriale delle Regioni potrebbe d'altro canto far riemergere caratteri identitari comuni, innaturalmente spezzati, come nel caso del Triveneto, ove stili di vita, caratteri sociali e linguaggio dialettale presentano una spiccata matrice comune, come si è finemente osservato<sup>22</sup>.

4. L'iniziativa legislativa costituzionale appare orientata invece verso un mero irrigidimento del procedimento di distacco-aggregazione di comuni e province da una regione ad un'altra, con la previsione (mediante modifica del secondo comma dell'art. 132 Cost.) di "referendum approvativi" (anche) delle popolazioni delle Province implicate (delle due diverse Regioni), nel caso di distacco-aggregazione di uno o più comuni; e con la previsione di "referendum approvativi" (anche) delle popolazioni delle due intere Regioni, nel caso di distacco-aggregazione di una provincia. Nella relazione illustrativa del d.d.l. costituzionale presentato il 17 aprile 2007 alla Camera dei deputati dal Governo (atto Camera n. 2523, XV legislatura), la modifica del secondo comma dell'art. 132 è essenzialmente motivata da un'esigenza di "convergenza di volontà" (attraverso referendum): quella dei "soggetti che richiedono per se stessi di essere distaccati e successivamente aggregati"; e quella dei soggetti "che, in ordine alla propria sfera di interessi (sociali, economici, ecc.) subiscono in ogni caso un profondo e significativo impatto" dalla variazione territoriale. Ma più che come mezzo per esprimere una convergente volontà, il voto referendario delle popolazioni diverse da quella direttamente investita dal distacco-aggregazione si prospetta come un insormontabile potere di veto, che tende a soffocare "il principio di autodeterminazione delle autonomie locali".

---

<sup>22</sup> Diego VALERI, *Invito al Veneto*, Boni, Bologna, 1977, cap. I, *Veneto uno e trino*.