

L'inattuabile referendum per l'aggregazione della Provincia di Belluno alla Regione Trentino-Alto Adige (*)

Fabio Ratto Trabucco

Con la pronuncia in commento l'Ufficio centrale per il referendum ha definitivamente reciso le velleità "secessioniste" portate avanti dalla Provincia bellunese al fine del distacco dalla Regione Veneto e la conseguente aggregazione al Trentino-Alto Adige, dichiarando inammissibile la relativa richiesta referendaria deliberata dal predetto Consiglio provinciale¹.

L'istanza nasce nell'ambito del più ampio e complesso dibattito legato all'inadeguatezza dell'attuale assetto dell'ordinamento degli enti locali con Comuni e Province che si sentono "intrappolati" in determinate Regioni. In particolare, fra queste, si può certamente parlare di un "caso Veneto" ove ben sedici Comuni hanno intrapreso positivamente la procedura *ex art. 132, comma 2, Cost.*, per trasferirsi in confinanti Regioni a Statuto speciale, con motivazioni che possono ricondursi all'ovvia possibilità di beneficiare del più favorevole regime finanziario, cui s'aggiungono implicazioni connesse ad aspetti storico-culturali e alla posizione geografica che ne impedisce lo sviluppo².

(*) Nota a ord. Ufficio centrale per il referendum 31 marzo-11 aprile 2011, in *Gazzetta Ufficiale* del 12 aprile 2011, n. 84.

(1) La richiesta referendaria è stata adottata con deliberazione del Consiglio provinciale di Belluno dell'11 gennaio 2011, n. 4 e depositata presso la Cancelleria dell'Ufficio centrale per il referendum il 19 gennaio 2011, come da annuncio pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 19 gennaio 2011, n. 14.

(2) Si pensi al caso dei tre Comuni ladini del Sella storicamente legati a Bolzano e aggregati d'imperio nel 1923 alla Provincia di Belluno oppure agli otto Comuni dell'Altopiano di Asiago ove è insediata la minoranza linguistica cimbra e ai Comuni di Sappada e Cinto Caomaggiore che costituiscono rispettivamente un'area linguistica tedesca e friulana. Similmente si ricordano i casi dei Comuni di Pedemonte, Magasa e Valvestino, tutti storicamente legati a Trento ma distaccati forzatamente negli anni Trenta per essere aggregati, il primo alla Provincia di Vicenza e i restanti due a quella di Brescia. La

Al fine di contrastare il dilagare delle iniziative di migrazione regionale non sono peraltro mancate iniziative al fine del sostegno finanziario ai Comuni di confine, sia dal punto di vista legislativo da parte della stessa Regione Veneto³, sia nella forma dell'intesa interregionale fra quest'ultima e le Province autonome di Trento e Bolzano⁴, nonché da parte dello Stato centrale che, fin dal 2007, ha costituito un apposito fondo per le aree svantaggiate di confine con le Regioni speciali⁵, peraltro di dubbia legittimità costituzionale per violazione dell'art. 119, comma 5, Cost., atteso che le Regioni non sono coinvolte nelle procedure di programmazione del Fondo, se non marginalmente *a posteriori*⁶. Infine, da ultimo, lo Stato ha previsto che le due Province

particolare posizione geografica svantaggiata all'interno della Regione Veneto appare invece rilevare nel caso dei Comuni di Lamon e Sovramonte.

(3) Si veda la legge regionale Veneto 26 ottobre 2007, n. 30, recante "Interventi regionali a favore dei Comuni ricadenti nelle aree svantaggiate di montagna e nell'area del Veneto orientale", con lo scopo di promuovere interventi funzionali al "miglioramento della qualità della vita dei cittadini residenti" nei Comuni delle aree svantaggiate di montagna, nei Comuni ubicati nell'area del Veneto orientale *ex art. 1, comma 2, l.r. Veneto 16/1993* e nei Comuni della Provincia di Treviso confinanti con la Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 1, comma 1).

(4) Si tratta dell'Intesa di Recoaro siglata il 4 luglio 2007 fra la Provincia autonoma di Trento e la Regione Veneto e rispettivamente ratificata con leggi 21/2007 e 31/2007, al fine di migliorare l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza dei due enti (art. 1), con riguardo ad un elenco di complessivi 61 Comuni veneti e trentini di confine e ad altri a questi ultimi funzionalmente collegati, attraverso la creazione di un'apposita Commissione per la gestione dell'Intesa che adotta un programma triennale contenente "linee d'indirizzo, direttive e priorità per l'adozione delle misure d'integrazione territoriale" (art. 5, comma 2), per la cui realizzazione è prevista l'istituzione di un fondo alimentato dai bilanci dei due enti (artt. 8 e 9). Cfr. C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione" dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, in *www.federalismi.it*, 2, 2008, p. 9.

(5) L'art. 6 del d.l. 81/2007, convertito in legge 127/2007, ha istituito il "Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale" (c.d. Fondo Letta), con l'obiettivo di finanziare "progetti finalizzati allo sviluppo economico e sociale" proposti dai Comuni interessati e valutati da una Commissione ministeriale a composizione mista tecnico-politica. Per il 2007 è stata assegnata al Fondo una dotazione di 25 milioni di euro ripartiti fra le macroaree corrispondenti alle tre Regioni speciali del Nord, ma l'art. 35 del d.l. 159/2007, convertito in legge 222/2007, ne ha ridotto l'importo. Il d.P.C.M. 28 dicembre 2007 ha poi dettato le prescritte disposizioni attuative del Fondo.

(6) Così, M. BARBERO, *Come (non) si risolve la questione delle "secessioni" dei Comuni di confine (e dei privilegi finanziari delle autonomie speciali)*, in *www.federalismi.it*, 9, 2008, pp. 4-5.

autonome di Trento e Bolzano provvedano al finanziamento di progetti in favore dei Comuni delle Regioni ordinarie di confine⁷.

Tuttavia, le iniziative *de qua* non sono certo riuscite a risolvere *de plano* anni di disagi e insofferenze verso la Regione di appartenenza e stante il diritto costituzionale di attivare la procedura di cambio Regione, rafforzato dalla riforma del Titolo V e dalla Consulta con la sentenza 334/2004, dopo il caso di singoli Comuni veneti di confine è stata la volta dell'intera Provincia di Belluno che ha attivato, prima in Italia, la procedura per addivenire all'aggregazione con la limitrofa Regione Trentino-Alto Adige, attesa la sua particolare conformazione di Provincia montana del Veneto stretta fra due Regioni autonome.

L'iniziativa ha però trovato lo stop da parte dell'Ufficio centrale per il referendum e il nodo cruciale individuato dai giudici di Piazza Cavour al fine del diniego referendario appare focalizzato non solo e non tanto sul fatto che l'aggregazione attiene a una Regione a Statuto speciale, qual è per l'appunto il Trentino-Alto Adige, bensì per la sua strutturazione biprovinciale, costituzionalizzata *ex art.* 116, comma 2, Cost., a seguito della riforma del Titolo V del 2001.

Del resto, occorre in questa sede richiamare anche l'ordinanza interlocutoria del 2-8 marzo 2011, in cui il collegio, pronunciandosi sull'inammissibilità di un intervento *ad opponendum* formulato dal delegato comunale e rappresentante di comitato locale per una procedura comunale *ex art.* 132, comma 2, Cost., portatore di interessi contrapposti a quelli dei promotori della consultazione provinciale⁸,

(7) L'art. 2, commi 107, lett. *b*) e 117 ss., legge 191/2010 (Finanziaria 2011), ha previsto che la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome concorrono al "finanziamento di progetti, di durata anche pluriennale, per la valorizzazione, lo sviluppo economico e sociale, l'integrazione e la coesione dei territori dei Comuni appartenenti alle Province di Regioni a statuto ordinario confinanti rispettivamente con la Provincia autonoma di Trento e con la Provincia autonoma di Bolzano" attraverso l'impegno annuale di 40 milioni di euro ciascuna.

(8) Si tratta dell'intervento *ad opponendum* depositato dal delegato comunale effettivo del Comune di Lamon, nonché presidente del locale Comitato, che nel 2005 ha attivato la procedura referendaria di aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige e attualmente, a seguito dell'approvazione del relativo quesito referendario, ha in corso l'*iter* legislativo, peraltro di natura costituzionale (Atto Camera n. 455-1698, approvato dalla Commissione affari costituzionali di Montecitorio il 28 ottobre 2008 e in attesa di ca-

nonché sull'ammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* di un Comune ricompreso nella Provincia interessata⁹, aveva chiaramente richiamato la necessità di scrutinare l'ammissibilità della richiesta con riferimento al disposto di cui all'art. 116, commi 1 e 2, Cost.

La particolare conformazione della Regione in argomento risulta anzitutto dallo Statuto speciale di cui alla legge cost. 5/1948, poi trasfuso nel testo unico approvato con d.P.R. 670/1971, a seguito della riforma resa necessaria per far fronte al contenzioso avviato dall'Austria nel 1960, avanti la Corte internazionale di giustizia de L'Aja, circa il denunciato mancato rispetto italiano dell'Accordo De Gasperi-Gruber del settembre 1946 finalizzato ad assicurare autonomia alla Provincia di Bolzano a maggioranza etnica tedesca, atteso che su scala regionale la componente italiana risulta invece predominante. Tale vertenza si è poi chiusa nel giugno 1992 con il rilascio all'Italia, da parte austriaca, della c.d. "quietanza liberatoria", per l'effetto della quale è stata dichiarata conclusa la questione sudtirolese a suo tempo attivata. Con l'adeguamento dello Statuto regionale si è quindi pervenuti all'attribuzione della potestà legislativa ad entrambe le Province, con relativa rideterminazione degli ambiti di competenza normativa provinciale a scapito di quelli regionali, conseguentemente ristretti, e dunque sino a creare una sorta di due Regioni *sui generis* all'interno della stessa Regione Trentino-Alto Adige.

Perciò, partendo dall'assunto che la Provincia di Belluno risulta priva di qualsivoglia potestà legislativa, la sua aggregazione alla Regione

lendarizzazione in Assemblea). Tale intervento è stato dichiarato inammissibile perché i poteri rappresentativi del delegato sarebbero da ritenersi esauriti, mentre il Comitato non sarebbe un ente esponenziale dei diritti di autodeterminazione dell'autonomia locale, rilevanti agli effetti dell'art. 132 Cost.

(9) Il citato Comune di Lamon, in contrapposizione al suo stesso delegato, con deliberazioni di Giunta comunale del 25 febbraio 2011, n. 13 e del 19 marzo 2011, n. 14, ha disposto di spiegare intervento *ad adiuvandum* nel giudizio dell'Ufficio centrale per il referendum, ritenendo che il potere del delegato sia ormai esaurito e che il referendum provinciale non rechi pregiudizio al procedimento di variazione territoriale intrapreso dallo stesso ente locale attualmente in fase di decisione legislativa. L'intervento è stato dichiarato ammissibile in quanto proveniente da ente istituzionalmente rappresentativo delle situazioni soggettive in causa e portatore di interessi convergenti con quelli della proposta referendaria in esame.

in argomento necessiterebbe non solo della modifica dello Statuto regionale, laddove sancisce la composizione territoriale, bensì viepiù dell'art. 116, comma 2, Cost., per cui dovrebbe necessariamente adottarsi una legge costituzionale, mentre l'art. 132, comma 2, per le aggregazioni di Comuni e Province ad altre Regioni prescrive la sola "legge della Repubblica".

Peraltro, se per i giudici il riferimento alla legge ordinaria di variazione territoriale "risulta inequivoco", in contrapposizione alla legge costituzionale richiesta *ex art.* 132, comma 1, per la creazione di nuove Regioni e la fusione di quelle esistenti, giova ricordare in questa sede che la dottrina permane comunque divisa circa la natura dell'atto legislativo di variazione territoriale regionale allorché la modifica territoriale inerisca Regioni autonome.

Nel complesso l'interpretazione più convincente in materia resta quella connessa all'indifferenziata costituzionalizzazione dell'originaria estensione territoriale sia delle Regioni a Statuto speciale, che di quelle di diritto comune, poiché l'art. 131 Cost. enumerando le entità regionali fa riferimento a realtà territoriali definite dai rispettivi confini geografici e inoltre, elencando anche le stesse Regioni autonome, determina necessariamente che le disposizioni statutarie speciali rivolte a identificare i territori delle rispettive Regioni (ad es. art. 1, comma 1, Statuto Trentino-Alto Adige) assumano un carattere meramente ricognitivo e non costitutivo, non distinguendosi dalle corrispondenti disposizioni statutarie ordinarie in tema di estensione spaziale regionale (ad es. art. 1, comma 2, Statuto Veneto). Il fatto quindi che la costituzionalizzazione del territorio regionale non sia una prerogativa esclusiva delle Regioni a Statuto speciale, ma una condizione in comune con le Regioni ordinarie, fa venir meno l'esigenza che le prime siano escluse dalla regola di cui all'art. 45, comma 4, legge 352/1970, di attuazione dell'art. 132, comma 2, Cost., che riserva ad atti legislativi ordinari le variazioni territoriali che non modificano l'elenco delle Regioni contenuto nell'art. 131 Cost.¹⁰.

(10) In tal senso, si vedano: M. BARBERO, *Enti locali "in fuga": questioni di "forma" e di "sostanza"*, in *www.federalismi.it*, 9, 2007, p. 3; A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, in *Giurisprudenza costituzio-*

D'altro canto, neppure deve obliterarsi nel panorama dottrinale la presenza di posizioni per cui la fattispecie del distacco-aggregazione *ex art. 132, comma 2, Cost.*, si applica anche alle Regioni ad autonomia speciale, o in forza della “costituzionalizzazione” del territorio regionale differenziato¹¹ o per la presenza di una disciplina statutaria che regola la ripartizione territoriale interna¹², per cui le eventuali modifiche sarebbero possibili solo attraverso una legge costituzionale, peraltro modificativa, nel secondo caso, dello Statuto speciale.

Inoltre, con particolare riguardo al territorio provinciale di Bolzano che nel caso di specie viene ad esame, si sostiene la tesi del suo rilievo costituzionale in quanto fissato direttamente dall'art. 3 dello Statuto speciale¹³, quale adempimento di un obbligo internazionale *ex art. 2* del citato Accordo De Gasperi-Gruber¹⁴: di talché nessuna variazione territoriale sul territorio bolzanino potrebbe essere dispo-

nale, 2007, pp. 661-662; Id., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 177; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, Cedam, 1991, p. 33.

(11) Cfr. D. TRABUCCO, *Variazioni territoriali: una strada tutta in salita*, in www.diritto.it/docs/30274-variazioni-territoriali-una-strada-tutta-in-salita?page=1, 2010, che richiama una “presunta ‘costituzionalizzazione’” del territorio regionale speciale. Da notare che il medesimo autore propende invece per la legge ordinaria in precedenti contributi: *Il problema della costituzionalizzazione del territorio delle Regioni a Statuto speciale*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, pp. 2-3; *È costituzionale la proposizione di un quesito referendario unico per i Comuni di Cortina d'Ampezzo, Livinallongo e Colle S. Lucia che intendono passare dalla Regione Veneto alla Provincia autonoma di Bolzano/Bozen?*, in www.federalismi.it, 2, 2008, pp. 3-4.

(12) In tal senso, M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 3-4, 2007, p. 644 e M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 257.

(13) L'art. 3, commi 1 e 2, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige così dispone: “La Regione comprende le Province di Trento e di Bolzano. I Comuni di Proves, Senale, Termeno, Ora, Bronzolo, Valdagno, Lauregno, San Felice, Cortaccia, Egna, Montagna, Trodena, Magré, Salorno, Anterivo e la frazione di Sinablana del Comune di Rumo della Provincia di Trento sono aggregati alla Provincia di Trento”.

(14) L'art. 2 dell'Accordo De Gasperi-Gruber riconosce agli abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e dei vicini Comuni bilingui di quella di Trento “l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo regionale autonomo” (“*the exercise of an autonomous legislative and executive regional power*”).

sta a mezzo di legge ordinaria e per quanto ciò superi solo l'ostacolo statutario, ma non anche la violazione dell'art. 6 Cost. in tema di limitazione della tutela minoritaria, nonché del Trattato di Parigi che intende assicurare l'autonomia a tutta l'area abitata dal gruppo etnico tedesco e dunque vietando qualsivoglia diluizione o riduzione, attraverso un rispettivo ampliamento o frazionamento dell'area in cui l'autonomia è applicabile¹⁵. Per conseguenza, nel caso di procedimenti di aggregazione alla Provincia di Bolzano si ipotizza la necessità di procedere attraverso un negoziato internazionale, coinvolgendo le parti interessate, a partire dalla Repubblica di Austria, onde evitare ricadute sul piano della violazione degli obblighi internazionali italiani¹⁶, salvo che la popolazione della Provincia di Bolzano decidesse comunque di opporsi alla modifica territoriale.

Diversamente, per quanto concerne le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia il tema della tutela minoritaria non appare idoneo a limitare i procedimenti di variazione territoriale regionale, avendo come unico obiettivo la garanzia di una parità di trattamento fra i cittadini e senza aver dato luogo a forme di autogoverno territoriale a protezione di una certa minoranza.

Sul tema della fonte che deve regolare il distacco comunale da una Regione ordinaria ad altra speciale è poi intervenuta, ma solo indirettamente, la stessa Corte costituzionale con la sentenza 66/2007, laddove – in un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Valle d'Aosta a seguito dell'ammissibilità della richiesta referendaria formulata dal Comune piemontese di Noasca per l'aggregazione alla medesima – si è anzitutto pronunciata sull'applicabilità alle Regioni a Statuto speciale dell'art. 132 Cost.

Non a caso, l'ordinanza in commento richiama, in fine, tale pronuncia, laddove la Consulta rigetta il gravame affermando che l'art. 132 Cost. “si riferisce pacificamente a tutte le Regioni (quelle indicate nel

(15) Così A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 472-473.

(16) Cfr. M. MOTRONI, *La migrazione dei Comuni di frontiera verso le Regioni a Statuto speciale: la problematica scelta della fonte idonea a produrre l'effetto di variazione territoriale*, in *www.federalismi.it*, 4, 2008, pp. 18-19.

precedente art. 131)”, per cui il coinvolgimento di una Regione autonoma non giustifica deroghe alla disciplina generale di cui all’art. 132, comma 2, Cost. e aggiungendo come “nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali”, posto che la Regione ricorrente lamentava come l’eventuale aggregazione di nuovi Comuni alla stessa doveva avvenire esclusivamente seguendo il procedimento di revisione del suo Statuto di autonomia, stante la necessità di salvaguardare l’equilibrio linguistico-culturale nella comunità valdostana, da ritenere inalterabile attraverso un’ordinaria legge statale¹⁷.

Pur in assenza di un chiaro e definitivo *obiter dictum* della Consulta¹⁸, ciò potrebbe anche leggersi nel senso di negare la costituzionalizzazione del territorio regionale autonomo e dunque acconsentire all’utilizzo della legge ordinaria in sede di valutazione della congruità della proposta di variazione territoriale all’interesse generale¹⁹.

Inoltre, come non obliterare che ogniqualvolta il legislatore costituente ha previsto la legge costituzionale quale fonte per la regolamentazione di specifiche situazioni giuridiche, lo ha sempre espressamente indicato come, per esempio, nel caso di fusione e creazione di Regioni *ex art. 132, comma 1, Cost.* Così, se nella disposizione costituzionale in materia di distacco-aggregazione comunale si parla semplicemente di “legge della Repubblica”, ciò è dovuto al fatto che ogni migrazione territoriale non comporta modifica alcuna all’elenco delle autonomie regionali *ex art. 131 Cost.* e con l’avvertenza che la *ratio* fondante del-

(17) Cfr. M. MALO, *Forma e sostanza*, cit., pp. 641-650.

(18) La Consulta, dopo la sentenza 66/2007, ha avuto un’altra possibilità di pronunciarsi sul tema della natura della legge di distacco-aggregazione *ex art. 132*, secondo comma, Cost., e cioè in occasione del conflitto di attribuzioni sollevato dal Comune di Livinallongo del Col di Lana contro il Governo, il Parlamento e alcuni parlamentari avverso, fra l’altro, il deposito di tre disegni di legge costituzionali, anziché ordinari, per la sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige. Il ricorso è stato però dichiarato inammissibile con l’ordinanza 264/2011, senza alcun riferimento in punto di diritto alla problematica sollevata. In tema, sia consentito rinviare a F. RATTO TRABUCCO, *Enti locali e conflitto di attribuzioni nella procedura di cambio Regione*, in *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 19-20, 2010, pp. 2014-2018.

(19) Cfr. L. FERRARO, *Art. 132*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 2539.

la norma è unicamente quella di non cristallizzare l'assetto territoriale quale stabilito dal Costituente²⁰, il tutto salva l'eventuale ipotesi di realizzare successivamente la revisione statutaria per l'adeguamento dello stesso al nuovo territorio regionale²¹.

Tuttavia, *a contrariis*, si rimarca anche il fatto che la "legge della Repubblica" può essere tanto costituzionale quanto ordinaria, trattandosi di formulazione normativa che in contesti diversi si presta a interpretazioni differenti e che, a prescindere dalla costituzionalizzazione o meno del territorio regionale speciale, rileva che la concessione delle condizioni particolari di autonomia ad enti locali prima soggetti allo *ius commune* necessita di una fonte che abbia la forza di derogare alla Costituzione²².

A tacere poi dell'errata indicazione, da parte del collegio di Piazza Cavour, circa il fatto che tale richiamata iniziativa atteneva all'aggregazione di un Comune "all'unica Provincia costituente la Regione Valle d'Aosta", allorquando quest'ultima difetta totalmente dell'ente intermedio provinciale, l'ordinanza in esame ritiene che i principi espressi dalla Consulta nel 2007 "mal si conciliano col caso specifico" incidendo sul "particolarissimo *status*, di Regione 'binaria', previsto (anche in attuazione di trattati internazionali) nella stessa Costituzione, per il Trentino-Alto Adige".

Il richiamo alle norme internazionali appare *sine dubio* dirimente al riguardo, stante il fatto che le Province di Trento e di Bolzano, dopo la riforma dell'art. 116 nel 2001, sono le uniche costituzionalizzate, cui s'aggiunge la differente tipologia di aggregazione che viene in esame: comunale per la Valle d'Aosta e provinciale per il Trentino-Alto Adige, per cui l'aggregazione di una terza Provincia a quest'ultima Regione potrebbe realizzarsi esclusivamente modificando l'art. 116, secondo

(20) Cfr. M. BERTOLISSI, *Art. 132*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 770.

(21) Così A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello*, cit., p. 177.

(22) In tal senso, cfr. C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione" dei Comuni*, cit., p. 7 e A. FERRARA, *Questione settentrionale. Dalla grande alla piccola secessione: la migrazione territoriale dei Comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*, 15, 2007, p. 4.

comma, Cost., nonché ponendo in essere la conseguenziale revisione statutaria, in evidente deroga a quanto stabilito dall'art. 132, comma 2, Cost.

Di certo, con tale pronuncia, l'Ufficio centrale amplia lo spettro della verifica di ammissibilità della richiesta referendaria quale prevista dal tenore letterale dell'art. 43, comma 1, legge 352/1970, laddove si precisa che la verifica della richiesta referendaria deve vertere sulla conformità alle "norme dell'articolo 132 della Carta costituzionale e della legge" e dunque sostanzialmente quanto al quesito da formulare agli elettori, la nomina dei delegati per il formale deposito della delibera presso la Cancelleria dell'Ufficio e il termine di tre mesi dall'adozione per l'effettuazione del deposito stesso.

Orbene, in tale sede s'eccede palesemente il mero scrutinio con riguardo all'art. 132, comma 2, Cost. e alla legge attuativa, ma si giunge a richiamare l'art. 116, comma 2, Cost., in nome di un imprescindibile coordinamento, attesa la peculiare natura della Regione in argomento, per cui se la legge ordinaria risulta insufficiente allo scopo, la consultazione popolare sarebbe del tutto fine a se stessa.

Si avrebbe cioè una sorta di referendum "ad oggetto impossibile", secondo l'arguta definizione già coniata in dottrina per l'unica consultazione popolare propositiva svoltasi nel nostro Paese, qual è stato il referendum di indirizzo indetto nel 1989, avente ad oggetto la "trasformazione delle Comunità europee in un'effettiva Unione dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento" onde conferire allo stesso un mandato costituente per "redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri"²³. Tale esperienza referendaria fu del tutto deprecabile in quanto non poteva far valere alcuna efficacia giuridica vincolante nei confronti di un organo appartenente a un diverso ordinamento, qual è il Parlamento europeo, così come nei confronti dei rappresentanti italiani nel suo seno, ostandovi il principio del divieto

(23) Così G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi, 1997, p. 463, nonché si veda B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Politica del diritto*, 2, 1989, pp. 319-327.

di mandato imperativo. Ne derivava quindi un'assoluta irrealizzabilità dell'oggetto stesso alla base del quesito, esclusivamente dettato da intenti demagogici supportati da una volontà politica trasversale e attesi gli esiti "bulgari" della partecipazione e del voto²⁴.

Perciò, appare pienamente apprezzabile il realismo dell'Ufficio centrale per il referendum nel non voler dare il via ad un'operazione referendaria del tutto priva di giuridica attuabilità, a sua volta caratterizzata da una forte valenza politica e plebiscitaria come già di base appariva configurarsi l'iniziativa per la procedura di variazione territoriale attivata dalla Provincia di Belluno.

Tuttavia, non vi è chi non veda come questo *test* addizionale posto in essere dal collegio di Piazza Cavour attenga pacificamente alla fase legislativa, del tutto successiva ed eventuale, in quanto rimessa all'esclusiva valutazione del Parlamento ai fini dell'approvazione del cambio di Regione, rispetto a quella dell'iniziativa demandata invece al corpo elettorale locale quale espressione del diritto di autodecisione della comunità direttamente interessata alla mutazione territoriale.

Si ha quindi un palese ampliamento dei criteri di legittimità della richiesta referendaria, per cui, volendo effettuare un parallelo con il referendum abrogativo, sia pure ferma restando la distinzione fra il giudizio di legittimità e quello di ammissibilità, può comunque ricordarsi che per i referendum *ex art. 75 Cost.*, a partire dalla sentenza 16/1978, la Corte costituzionale ha esteso lo spettro dei requisiti di ammissibilità oltre quelli esplicitamente indicati all'art. 75 Cost., deducendoli dall'intero testo costituzionale stante l'esistenza di cause inesprese inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto. In parte tale opzione interpretativa è stata rivolta anche al fine di porre un freno ad iniziative referendarie indiscriminate, lanciate quale vera e propria forma di protesta. Similmente se ne potrebbe dedurre che ora l'Ufficio centrale per il referendum, nell'ambito del

(24) La consultazione è stata prevista dalla legge cost. 1/1989 e i voti favorevoli hanno raggiunto l'88,03% a fronte di una partecipazione al voto dell'80,68%, percentuale che, nella storia referendaria italiana, risulta fra le più elevate, per quanto la votazione fosse stata abbinata con le elezioni del Parlamento europeo.

giudizio di legittimità demandato al medesimo *ex art.* 43, comma 1, legge 352/1970, abbia voluto intraprendere questa strada anche per i referendum di variazione territoriale regionale²⁵.

Peraltro, il collegio sottolinea la particolare inutilità dell'invocato referendum in ragione del fatto che "il legislatore potrebbe comunque, senza la necessità di una preventiva consultazione referendaria, adottare una legge costituzionale allo scopo in questione", il che inevitabilmente solleva dubbi circa il fatto che il Parlamento possa disporre d'imperio l'aggregazione di una Provincia ad altra Regione senza lo svolgimento della consultazione della popolazione interessata *ex art.* 132, comma 2, Cost., che in ossequio al citato principio di autodeterminazione delle comunità locali rimette esclusivamente alle stesse il potere d'iniziativa per il cambiamento della circoscrizione regionale d'appartenenza.

Del resto, non può omettersi di sottolineare che ciò implicherebbe la violazione del disposto dell'art. 11 della Carta europea dell'Autonomia locale, sottoscritta a Strasburgo dagli Stati membri del Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia *ex legge* 439/1989, laddove si prevede espressamente che: "Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente tramite referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge". Di talché, il trasferimento forzoso di entità locali autonome, a prescindere dalla previa consultazione popolare, appare contrario non solo alla Costituzione ma altresì agli obblighi internazionali assunti dallo Stato attraverso la ratifica della predetta Convenzione a tutela delle autonomie locali.

Da ultimo, il provvedimento dei giudici della Cassazione potrebbe

(25) Con ordinanza del 1°-3 febbraio 2011, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 4 febbraio 2011, n. 28, è stata dichiarata l'illegittimità della richiesta referendaria per la creazione della nuova Regione Salento *ex art.* 132, comma 1, Cost., in quanto il quesito inserito nelle deliberazioni comunali non contiene "la richiesta dei Consigli volta alla creazione della Regione Salento, ma solo la richiesta che le popolazioni interessate siano chiamate a referendum per decidere se distaccarsi dalla Regione Puglia e istituire la Regione Salento". In tal caso la motivazione appare quindi direttamente connessa con le prescrizioni della legge 352/1970 in tema di quesito referendario da sottoporre agli elettori.

forse far sorgere qualche dubbio circa le iniziative di aggregazione alla medesima Regione attivate negli ultimi anni da alcuni Comuni ora inclusi nel Veneto e in Lombardia²⁶, tutte a suo tempo dichiarate legittime dall'Ufficio centrale per il referendum. Tuttavia, la mera aggregazione comunale appare del tutto compatibile con lo *status* di autonomia della Regione di destinazione, salva l'ipotesi, del tutto teorica, che attraverso la variazione territoriale – la cui implementazione legislativa resta comunque rimessa alla sovrana valutazione del Parlamento – risultasse compromesso l'equilibrio etnico della Provincia di Bolzano ove l'etnia tedesca è maggioritaria e alla cui tutela sono finalizzati gli impegni internazionali assunti dall'Italia, mentre quella di Trento si caratterizza per l'omogeneità etnica italiana, fatte salve le minoranze ladina e cimbra, e il suo *status* è, anzi, in concreto una mera conseguenza dell'applicazione del principio della parità di trattamento rispetto a quello assicurato all'altra Provincia nell'ambito della medesima Regione di appartenenza.

Del resto, con la predetta sentenza del 2007, la Corte ha avuto modo di rigettare la censura valdostana per cui la piena tutela di una particolare comunità etnico-linguistica può essere garantita solo da procedure interne allo speciale ordinamento regionale, dal momento che a questo fine sono previste e concretamente utilizzate a livello statale anche altre fonti, ordinarie e costituzionali.

Di talché, la Consulta si è concentrata soprattutto sul fatto che nessuna norma statutaria di autonomia possa ritenersi quale deroga rispetto alla generale regolazione delle modificazioni territoriali regionali per distacco-aggregazione di Comuni, contenuta nell'art. 132.

In ogni caso, appare evidente che con tale ordinanza d'illegittimità della richiesta referendaria attivata dalla Provincia di Belluno è stato indubabilmente sottratto alla relativa collettività il diritto di autodeterminazione in nome di un disposto costituzionale che se da un lato non pare lasciare spazi di manovra, dall'altro appare ancora una volta

(26) Si tratta dei Comuni di Lamon e Sovramonte (Belluno), Pedemonte (Vicenza), Magasa e Valvestino (Brescia), destinati all'aggregazione alla Provincia di Trento, nonché quelli di Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia (Belluno), interessati al trasferimento nella Provincia di Bolzano.

conseguenza di quel retaggio storico che sono le specialità regionali le quali, a oltre sessant'anni dalla loro attivazione, appaiono quanto mai un inutile desueto orpello, venute ormai patentemente meno le ragioni che ne resero necessaria l'attivazione all'indomani dell'ultimo conflitto mondiale. Non è peraltro un caso che, in alcuni specifici frangenti della storia italiana, si è assistito alla cristallizzazione di vere e proprie *lobbies* parlamentari delle autonomie speciali finalizzate a perpetuare inalterata tale differenziazione di regime giuridico regionale²⁷.

Appare infatti ormai evidente dedurre dalla Costituzione vigente una tendenza alla c.d. "specialità diffusa", cioè a regimi regionali diversi non soltanto sul piano delle discipline legislative nelle materie di competenza, ma anche in alcuni fondamentali profili organizzativi, senza una vera distinzione fra Regioni ordinarie e speciali. Tuttavia, a fronte di un'esigenza di autonomia trasversale occorre realisticamente prendere atto che persistono ostacoli di fatto insormontabili per la cancellazione delle autonomie speciali forti ormai di decenni di esperienza e privilegi e per quanto non siano mancati interventi legislativi volti a correggere la distorsione che privilegia le Regioni autonome a danno di quelle ordinarie²⁸.

Nel caso del procedimento di distacco-aggregazione attivato dalla Provincia di Belluno emerge perciò evidente come la stessa archi-

(27) Così, per esempio, è sufficiente richiamare i lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della legge cost. 2/2001 di riforma degli Statuti speciali laddove, da un lato, emerge un conservatorismo trasversale a favore delle autonomie differenziate e, dall'altro, una decontestualizzazione del dibattito rispetto alla parallela riforma del Titolo V che nello stesso periodo il Parlamento stava discutendo con riferimento alle Regioni ordinarie, come se i due tipi di entità fossero del tutto separati e destinati a seguire ciascuno un percorso autonomo. Cfr. M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 320 e ID., *Le riforme costituzionali in materia regionale*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 151 ss.

(28) L'art. 1, comma 661, legge 296/2006 (Finanziaria 2007), ha previsto il completamento del decentramento alle Regioni speciali di funzioni per le quali sono state già trasferite loro le corrispondenti risorse, il coinvolgimento delle Regioni autonome "ricche" del Nord nel finanziamento della perequazione, dal momento che in precedenza ricadeva integralmente sulle Regioni ordinarie, e ha decentralizzato alle stesse una parte del debito pubblico.

tettura dell'autonomia speciale trentino-altoatesina abbia impedito financo di consentire alla collettività locale bellunese di esprimersi in merito alla propria autoidentificazione territoriale regionale, atteso che anche qualora la consultazione si fosse svolta il suo esito sarebbe stato fine a se stesso.

Ciò appare deprecabile allorquando si rammenti come il principio cardine sotteso all'art. 132, comma 2, Cost. – di fatto congelato per l'aggregazione provinciale alla Regione in esame – miri proprio a garantire un ruolo significativo alle popolazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra, con conseguente ridisegno del territorio regionale.

La stessa parziale modificazione di questa disposizione ad opera della legge cost. 3/2001 ha ancora meglio messo in evidenza, nella fase iniziale del procedimento configurato, il ruolo fondamentale della collettività del singolo ente locale interessato dal distacco-aggregazione e la stessa Consulta, nella sentenza 334/2004, ha fatto riferimento al "diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale"²⁹, ribadito nella pronuncia 66/2007³⁰ e, ancor prima della riforma del Titolo V, oggetto di richiamo nella sentenza 453/1989, ove già si evoca il "principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano", quale principio di portata generale "ricevuto dalla tradizione storica, perché già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione della Repubblica"³¹.

Conclusivamente, se ne deduce come con l'articolo in esame si valorizza un principio che, pur sempre guardato con sospetto nell'ambito costituzionale italiano per i rischi di derive più o meno separatiste,

(29) Punto 2.1 del *Considerato in diritto*. A commento si vedano, T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex articoli 132 e 133 della Costituzione: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, 3, 2005, pp. 417-430 e R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 3782-3788.

(30) Punto 3 del *Considerato in diritto*.

(31) Punto 4.1 del *Considerato in diritto*, riguardante lo scorporo di alcune frazioni del Comune di Noto trasferite con legge regionale siciliana, senza previa consultazione popolare, a quello di Palazzolo Acreide.

e in quanto tale raramente espressamente evocato, acconsente a che una collettività possa autodeterminare le scelte che competono al suo territorio, anche sotto forma di trasferimento da un'entità all'altra³². Il bilanciamento parlamentare in sede di eventuale approvazione della legge di distacco-aggregazione realizza poi la tutela degli interessi unitari fuggendo perciò qualsivoglia ventilato pericolo, spesso evocato più per ragioni politiche che costituzionali³³.

(32) Sul diritto di autodeterminazione locale ex art. 132 Cost., cfr. T.E. FROSINI, *Da una Regione all'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2010, p. 19.

(33) Cfr. M. MALO, *Forma e sostanza*, cit., p. 647.