

Osservazioni sul disegno di legge costituzionale recante modifica all'art. 132, secondo comma, della costituzione, in tema di distacco-aggregazione di comuni e province

di Veronica Nicotra

1. Il disegno di legge si compone di un unico articolo e sostituisce la disposizione contenuta nell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione con una nuova formulazione finalizzata, come indicato nella Relazione illustrativa, a disciplinare, secondo meglio definite e più complesse modalità, il procedimento da applicare in caso di distacco di Province o Comuni da una Regione e la loro aggregazione ad altra Regione.

2. La vigente formulazione del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione recita: *“Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e 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”*.

Questo testo, approvato con la riforma del Titolo V del 2001, aveva a sua volta sostituito il testo originario dell'art. 132, secondo comma, che stabiliva: *“Si può, con 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”*.

Con il disegno di legge che qui si commenta si propone la seguente modifica alla disposizione: *“Si può con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali interessati, consentire che Province e Comuni siano staccati da una Regione ed 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 Province interessate”*.

3. La novella costituzionale detta una disciplina articolata e piuttosto complessa che, stando a quanto indicato nella Relazione illustrativa, ha come motivazione principale quella di individuare con certezza “la sfera delle “popolazioni interessate” chiamate a esprimersi sulla proposta di distacco-aggregazione; esigenza questa che, sempre stando alla Relazione, è divenuta particolarmente rilevante in seguito a quanto disposto dalla Corte costituzionale con la sent. n. 334 del 2004.

Infatti, con quella decisione, peraltro criticata in dottrina (cfr. T. F. Giupponi, *Le “popolazioni interessate” e i referendum per le variazioni territoriali, ex art. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in Le Regioni, n. 2 del 2005) la Corte ebbe ad affermare che l’espressione “*popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati*” utilizzata dal secondo comma del vigente testo dell’art. 132 “*inequivocabilmente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione*”, con la conseguenza immediata di dichiarare la incostituzionalità dell’art. 42, secondo comma, della l. n. 352 del 1970. Norma che, contenuta in una legge approvata sotto la vigenza dell’art. 132, secondo comma, Cost. *ante riforma* del 2001, prevedeva invece, che “*la richiesta di referendum per il distacco da una Regione e l’aggregazione ad un’altra fosse riservata a tanti organi consiliari che rappresentassero almeno un terzo delle popolazioni dei territori regionali, rispettivamente di provenienza e di destinazione; in seconda battuta il referendum in parola - qualora ritenuto ammissibile - era poi sottoposto, ai sensi dell’art. 44 della predetta legge, all’intera popolazione dei due territori regionali medesimi (sic!)*”.

Così ricostruito il tessuto normativo sul quale ha inciso la sent. n. 334 del 2004, appare evidente che il problema vero che questo disegno di legge costituzionale si pone non è tanto e solo quello di definire con precisione cosa si debba intendere per “popolazioni interessate” (cosa che peraltro aveva già fatto con chiarezza la Corte), ma di ridefinire, almeno nelle sue linee portanti, l’intero procedimento del distacco-aggregazione di Province o Comuni da una Regione all’altra, dopo l’effetto abrogativo della pronuncia del giudice costituzionale.

Procedimento che le precedenti formulazioni costituzionali lasciavano comunque indefinito e che trovava invece una sua compiuta (e restrittiva) disciplina nella legge in materia di referendum.

4. Quanto accennato delinea un quadro più completo su quale sia il vero intento perseguito con il disegno di legge di revisione costituzionale e le ragioni per cui venga proposta una disciplina

oggettivamente più ampia e complessa rispetto sia al testo originario della Costituzione che a quello conseguente alla modifica del 2001.

L'intento del legislatore costituzionale è inserire e delineare direttamente in Costituzione la trama complessiva dell'intero procedimento, con l'obiettivo non solo di specificare l'ampiezza della nozione di "*popolazioni interessate*" e quindi chi debba essere chiamato ad esprimersi attraverso il referendum, previsto dal testo in vigore, ma di costituzionalizzare i passaggi principali del procedimento, a partire da chi debba essere il titolare dell'iniziativa, per finire a descrivere i capisaldi di tutte le fasi successive, fase referendaria compresa.

5. Prima di affrontare meglio il significato complessivo della proposta è opportuno svolgere ancora qualche riflessione preliminare.

Merita, infatti, sottolineare che la proposta di modifica interviene su una disposizione costituzionale che, come si è sottolineato, è stata già oggetto di revisione con la riforma del 2001.

Di più: va tenuto conto che rispetto al territorio considerato come elemento costitutivo delle Regioni, delle Province e dei Comuni, la Costituzione contiene fin dal 1948 due articoli, il 132 e il 133, composti entrambi di due commi. L'art. 132 si riferisce all'ipotesi delle modificazioni territoriali delle Regioni conseguenti alla fusione di Regioni esistenti o alla creazione di nuove Regioni (art. 132, comma 1) ovvero al distacco-aggregazione di Province e Comuni rispetto alle Regioni esistenti (art. 132, comma 2). L'art. 133 si riferisce al mutamento delle circoscrizioni provinciali o alla creazione di nuove Province nell'ambito di una stessa Regione (art. 133 comma 1); ovvero al mutamento della circoscrizione comunale o alla creazione di nuovi Comuni nell'ambito della medesima Regione (art. 133, comma 2).

Orbene, merita osservare che di questi due articoli, solo il 132, secondo comma, è stato oggetto di modifica con la l. cost. n. 3 del 2001 ed è oggi interessato nuovamente da una riscrittura. Il primo comma dell'art. 132 e l'intero testo dell'art. 133 non sono stati oggetto di alcuna modifica, né vi è, allo stato, alcuna proposta in tal senso.

Questo assume indubbiamente un significato rilevante, giacché ci dice che il punto più delicato e sensibile dell'apparato normativo costituzionale relativo al territorio, quale elemento costitutivo delle Regioni e degli altri enti territoriali, si è dimostrato, e si dimostra tuttora, proprio quello relativo agli spostamenti che possono incidere direttamente sui confini delle Regioni.

Va inoltre anche osservato che questa disposizione non ha trovato finora applicazione, mentre invece è stato applicato più volte l'art. 133 relativo alla istituzione di nuove Province o alla

modifica del territorio di Comuni interni alla stessa Regione, ed è stato comunque applicato, anche se in una forma anomala, l'art. 132, primo comma, quando si è trattato di istituire il Molise separandolo dall'Abruzzo.

Tutto questo dimostra che la problematica relativa ai mutamenti territoriali, incidenti sul territorio e sui confini delle Regioni, ha oggettivamente uno spessore diverso e più rilevante di quella relativa invece ai mutamenti che producono configurazioni diverse degli enti locali all'interno del territorio di una Regione ovvero riguardanti il numero delle Regioni.

6. L'attenzione prestata nel tempo dal legislatore costituzionale a tale previsione dimostra le preoccupazioni e le riserve che la circondano.

Sembra, infatti, di poter dire che le due disposizioni che si sono succedute a regolare queste fattispecie (nel testo licenziato dalla Assemblea costituente e nel testo della riforma del 2001) hanno incontrato entrambe forti resistenze proprio in virtù di una impostazione (comune a tutti e due i testi anche se indubbiamente più accentuata nella versione del 2001) estremamente favorevole a porre in primo piano l'autonomia di scelta delle popolazioni degli enti direttamente interessate al cambiamento rispetto alla tutela del territorio delle Regioni coinvolte.

Sembra, cioè, che di fatto le resistenze maggiori all'applicazione di questa disposizione, (resistenze che hanno caratterizzato sia la normativa pre-riforma del 2001 che quella oggi in vigore) siano derivate proprio dalla mancanza di freni e contrappesi adeguati in grado di garantire alle Regioni che nessun mutamento potesse avvenire senza il loro consenso, o comunque senza un consenso popolare veramente ampio.

Il che è certo in contrasto con la filosofia di fondo che sta alla base di queste disposizioni sia nella versione del 1948, che in quella del 2001.

Entrambe infatti, e in modo ancora più evidente la versione del 2001, sono state chiaramente il frutto di una impostazione orientata a privilegiare al massimo la autonomia decisionale delle Province e dei Comuni che assumono l'iniziativa, lasciando solo sullo sfondo la tutela del territorio regionale inteso come elemento costitutivo dell'ente Regione.

D'altra parte che la filosofia di fondo dell'art. 132, secondo comma, sia sempre stata quella di riconoscere massimo valore alla autonomia degli enti direttamente coinvolti nel processo di modifica lo dimostra anche un argomento testuale che in questo caso assume specifico valore: sia nella versione del 1948 che in quella del 2001 si usa l'espressione *consentire* per indicare il ruolo assegnato alla legge statale nell'ambito del procedimento in quelle norme delineato.

Espressione questa che, invece, non ricorre affatto né nel primo comma dell'art. 132, né nei due commi dell'art. 133.

Dunque per quanto riguarda il distacco-aggregazione di una Provincia o di un Comune da una Regione e verso una altra Regione, il Costituente, tanto quello del 1948 quanto, e di più, quello del 2001 hanno inteso privilegiare la autonomia degli enti direttamente coinvolti e il diritto all'autodeterminazione delle loro popolazioni, rispetto alla volontà delle Regioni che da queste scelte possono veder modificato il loro territorio, ritagliando però una funzione di chiusura del procedimento al legislatore statale, non essendo comunque praticabile rimettere alla fonte legislativa regionale tale compito, essendo interessate due Regioni.

Altra questione che meriterebbe approfondimento attiene, infatti, al rilievo che assume la legge statale che conclude l'iter con cui si "consente" il distacco-aggregazione: se il Parlamento debba limitarsi ad accertare il pieno rispetto delle garanzie e delle regole fissate dalla Costituzione e dalla eventuale legge di disciplina del referendum o possa effettuare uno stretto scrutinio politico, negando efficacia alla volontà degli enti e delle relative popolazioni. L'interpretazione che emerge dalla pronuncia citata del giudice costituzionale avvalorava questa seconda ipotesi. Infatti, nella sent.n.334 del 2004 si legge che "l'eventuale esito positivo del referendum non ha efficacia automatica, in ordine alla modifica dell'assetto territoriale, ma integra solo il presupposto necessario ma non vincolante di un successivo procedimento legislativo con il quale il Parlamento, sentito il parere obbligatorio dei consigli regionali, valuta discrezionalmente la praticabilità del proposto mutamento, onde l'interesse indiretto delle parti delle Regioni non coinvolte in esso trova adeguata tutela e considerazione".

E', dunque, giusto sottolineare che la Corte ritiene che la disposizione contenga in sé un accettabile equilibrio fra gli interessi coinvolti nel processo, equilibrio che da un lato garantisce la manifestazione di volontà delle popolazioni interessate, secondo un'interpretazione circoscritta della nozione, e dall'altro offre adeguata valutazione alle ragioni delle altre popolazioni attraverso l'atto legislativo statale, preceduto dalla consultazione dei consigli regionali, alla cui piena e libera discrezionalità compete sancire l'effetto distacco-aggregazione.

7. E' possibile ora, tenendo presente le considerazioni sin qui svolte, avere un panorama più completo in cui trova collocazione la proposta di modifica costituzionale contenuta nel testo qui commentato e il significato che essa contiene.

Appare evidente, infatti, che la nuova disciplina è orientata essenzialmente a un duplice scopo: quello di rendere, ritenendo di dover colmare la lacuna legislativa prodotta dalla pronuncia

d'incostituzionalità della Corte, più complesso il procedimento; assicurare che nel procedimento sia prevista comunque una fase referendaria che coinvolga la popolazione di entrambe le Regioni interessate (quando si tratti di distacco-aggregazione di una o più Province), ovvero la popolazione delle Province interessate (quando si tratti del distacco-aggregazione di uno o più Comuni), con l'intento evidente di rendere per questa parte più difficile l'esito favorevole del procedimento.

In sostanza, l'obiettivo politico ed istituzionale è facilmente comprensibile: rendere più difficile (e quindi più agevolmente controllabile sul piano politico) la conclusione positiva dell'intero processo, attenuando così il rischio che Comuni o Province possano troppo semplicemente e agevolmente passare da una Regione all'altra, provocando eventualmente crisi e conflitti politici conseguenti alle tensioni che si possono scatenare tanto nell'ambito della Regione "cedente", quanto nell'ambito di quella "ricevente". Ostilità e preoccupazione accresciutesi dopo la decisione della Corte, che ha reso oggettivamente più facile la previsione dell'art. 132, secondo comma, innalzando il tasso di allarme della classe politica rispetto a una utilizzazione "incontrollata" di una disposizione che, se applicata da un numero significativo di Comuni, può comportare, specie se il fenomeno riguardasse aree specifiche e delimitate del territorio nazionale, spinosi problemi politici di complicata gestione e risoluzione.

Nasce da qui la spinta a proporre un testo complesso, molto articolato, contenente profili procedurali dettagliati, per larga parte più adatti a una legge di attuazione che a una norma costituzionale, continuando una tendenza già emersa nella legislazione costituzionale a introdurre modifiche e discipline che non si fermano all'enucleazione di principi e categorie generali, ma dettano contenuti di rango tipicamente legislativo.

E' evidente, quindi, che l'impostazione che regge questa proposta si muove in un senso oggettivamente limitativo dell'autonomia di scelta delle popolazioni direttamente interessate e degli enti locali che intendono chiedere il passaggio da una Regione all'altra. Il limitare la consultazione delle popolazioni direttamente interessate alla fase della iniziativa (rendendo comunque questa fase più difficile e complessa) ed estendere invece l'ambito della popolazione interessata al referendum sulla proposta presentata fino a coinvolgere, a seconda dei casi, la popolazione di due intere Province o di due intere Regioni, risponde infatti assai più a una logica scoraggiante, che a una logica davvero attenta a rispettare il diritto di scelte e di decisione dei cittadini degli enti coinvolti.

A questo si aggiunga che è davvero difficile spiegare da un punto di vista sistemico perché, se si tratta di Province si preveda la partecipazione al referendum dell'intera popolazione delle Regioni interessate, mentre se si tratta di Comuni si prevede solo la partecipazione delle

popolazioni delle Province interessate. La previsione, infatti, se comprensibile se si guarda all'entità della popolazione che transita, appare però incongrua, giacché in tutti e due i casi comunque viene modificato il territorio delle Regioni.

8. Il giudizio complessivo su questa proposta dipende dunque da quanto si condivida il fondamento della preoccupazione che ne è alla base e da quanto si voglia accettare una impostazione generale difensivo-interdittiva nel disciplinare un istituto che, nella versione del 1948 e ancora di più in quella del 2001, cercava, riconoscendo valore all'autonomia delle comunità territoriali, di "consentire" il passaggio dei loro enti esponenziali da una Regione all'altra, secondo una logica ispirata non solo alla "massimizzazione" del principio di autonomia, ma anche alla realizzazione di possibili revisioni territoriali delle Regioni.

Con tale proposta di modifica ci si colloca, invece, su una linea opposta, tesa a restringere di fatto i margini di flessibilità e a condizionare fortemente l'autonomia stessa degli enti direttamente interessati.

Appare realistico prevedere che la nuova formulazione, se approvata, di fatto renderà difficoltosa ogni iniziativa di distacco-aggregazione, ottenendo il risultato, non si comprende quanto realmente ricercato, di una assoluta immodificabilità dei perimetri regionali per effetto dello spostamento di Comuni e Province, la certa mortificazione di ogni libera e autonoma volontà in tal senso delle popolazioni. Va, inoltre, detto che si è in presenza di una proposta di modifica costituzionale che non appare aderente all'orientamento della Corte costituzionale che, per valorizzare proprio l'autonomia degli enti territoriali, ha fornito un'interpretazione fortemente restrittiva della locuzione "popolazioni interessate" e dell'ambito di applicazione del referendum.

Pertanto, si può sostenere che trattasi di una modifica costituzionale che interviene in una materia che, con la modifica costituzionale del 2001 e la pronuncia d'incostituzionalità del 2004, aveva trovato una giusta composizione di interessi e valori, anche differenziati. Un bilanciamento, quello attuale, che garantisce oggi agli enti territoriali la possibilità di promuovere un processo politico e avviare un procedimento non eccessivamente oneroso, espressione del diritto all'autodeterminazione locale, coinvolgendo le popolazioni direttamente interessate, mentre la salvaguardia degli interessi delle comunità regionali è affidata all'audizione dei consigli regionali nell'ambito di un iter parlamentare finalizzato a concludere il procedimento con una definitiva e discrezionale ponderazione degli interessi coinvolti.

La scelta contenuta nella proposta in commento di rafforzare e ampliare il ruolo dell'istituto referendario mette in discussione l'equilibrio raggiunto, prefigurando inoltre ulteriori problemi

di ordine politico ed istituzionale. Si pensi ad esempio agli effetti di un esito referendario difforme fra le popolazioni provinciali o regionali delle due Regioni il cui territorio è oggetto di *actio finum regundorum*, con il rischio di conflitti fra le comunità territoriali.

9. Infine, non si può non richiamare l'attenzione sul fatto che tanto la norma in questione quanto il successivo art. 133 si limitano a prendere in considerazione Province e Comuni, ignorando del tutto l'esistenza in Costituzione delle Città metropolitane.

Si tratta di una lacuna registrabile anche nel quadro della riforma del 2001, che infatti nulla ha previsto in queste norme in merito alle Città metropolitane, che pure proprio quella riforma ha inserito nel nuovo art. 114.

Meriterebbe chiedersi, però, se nel momento in cui, oggi, si ritiene di dover tornare a intervenire su queste norme costituzionali non si dovrebbe procedere anche ad armonizzarle con l'esistenza nel contesto costituzionale delle Città metropolitane.

Ciò assume oggi una valenza ancora maggiore alla luce di quanto previsto dal testo di legge delega relativo alla nuova Carta delle Autonomie locali di recente presentato dal Governo. Testo che assicura ampia attenzione alle Città metropolitane, provvedendo a definirne anche i tratti essenziali del procedimento relativo alla loro istituzione. Lasciare un vuoto assoluto in ordine alle eventuali future modificazioni territoriali di questi enti, specialmente quando queste dovessero riguardare anche più Regioni (cosa non da escludere a priori, almeno in alcuni casi in cui la Provincia sede della futura Città metropolitana confina già oggi con altra Regione, come avviene ad esempio nel caso della provincia di Torino rispetto alla Regione Valle d'Aosta) può apparire un poco incongruo e caratterizzare ulteriormente la proposta di revisione dell'art. 132, comma secondo, come un proposta di limitato orizzonte, finalizzata essenzialmente a porre una qualche maggiore barriera al mutamento territoriale delle Regioni e al passaggio da una Regione all'altra di singoli enti territoriali.