ELENA DI CARPEGNA BRIVIO*

I REFERENDUM PREVISTI DAGLI ARTT. 132 E 133 COST.

Sommario: 1. La questione costituzionale della variazione territoriale; 2. Le «popolazioni interessate» nella giurisprudenza costituzionale tra art. 132 e 133 Cost.; 3. Alla ricerca di una migliore condizione economico-fiscale? L'impatto dei referendum di distacco-aggregazione sul regionalismo italiano; 4. I referendum di variazione comunale dell'art. 133 secondo comma Cost. come ambito di realizzazione della potestà legislativa regionale; 5. Considerazioni conclusive.

1. La questione costituzionale della variazione territoriale.

I referendum previsti dagli articoli 132 e 133 Costituzione occupano una posizione peculiare all'interno degli studi di diritto costituzionale. Poco trattati dalla dottrina per larga parte dell'ordinamento repubblicano[1], hanno poi suscitato un interesse più generale a seguito di alcune importanti pronunce della Corte costituzionale e di iniziative sviluppate dai territori[2].

Un simile destino scientifico ha le sue origini in una disciplina costituzionale che è stata costruita dall'Assemblea costituente combinando due novità assolute, il referendum e le Regioni, e che stata soggetta a tutte le incertezze interpretative di istituti che erano integralmente da immaginare prima, e che sono stati a lungo inattuati, poi.

Eppure, alle procedure contenute nei due articoli, l'Assemblea costituente aveva affidato il compito di calare nel principio democratico e nella partecipazione popolare un tema, la variazione territoriale che, per l'ordinamento italiano, era stato sempre molto difficile da affrontare[3].

Sin dall'Unità d'Italia la determinazione dei confini degli enti territoriali ha comportato aspre differenze di posizione e, forse di conseguenza, scelte di diritto positivo che, ripiegando su criteri geografici e statistici, avevano contribuito a rendere Comuni e Province mere articolazioni amministrative prive di un'autentica politicità[4].

Dopotutto, l'unica disposizione statutaria dedicata alle dimensioni delle circoscrizioni comunali e provinciali, l'art. 74, si limitava a prevedere un semplice rinvio

* Università degli Studi di Milano-Bicocca. elena.dicarpegna@unimib.it.

[1] Significative eccezioni sono rappresentate da T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti giuridici particolari*, Giuffré, Milano, 1960; M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Jovene, Napoli, 1971; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Cedam, Padova, 1979; P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Jovene, Napoli, 1992.

[2] In riferimento soprattutto all'art. 132, secondo comma D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle Regioni nella Costituzione*, Napoli, Jovene, 2014

[3] A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, in www.issirfa.it; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Giuffré, Milano, 1967, pp. 214 ss.

[4] In proposito F. LANDO, *Le Regioni da Piero Maestri alla Costituzione*, in C. MUSCARÀ, G. SCARAMELLINI, I. TALIA (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, FrancoAngeli, Milano, 2011, 13 ss.; D. Trabucco, Le variazioni territoriali, cit., pp. 1 ss.

alla legge che il legislatore ordinario [5] aveva progressivamente trasformato in un assorbimento di Comuni e Province nell'unica entità giuridica dello Stato[6].

Anche per segnare una netta cesura con le esperienze precedenti, l'Assemblea costituente, e in particolare la Seconda Sottocommissione che si è occupata dell'approfondimento dell'ordinamento della Repubblica, ha affrontato il superamento dei confini geografici tradizionali come una questione di vitalità della nuova visione repubblicana e in particolare delle istituende Regioni[7].

Nel pluralismo che doveva caratterizzare il nuovo sistema, il riconoscimento delle autonomie locali era percepito come un passaggio fondamentale per la democratizzazione dell'Italia. La possibilità di avere sul territorio ordinamenti particolari rappresentativi dei diversi contesti economico-sociali avrebbe dovuto rafforzare l'unità complessiva della Repubblica proprio perché l'autonomia non veniva più intesa in senso particolaristico-identitario, quanto come declinazione dell'eguaglianza sostanziale nei diversi contesti territoriali[8].

Diveniva quindi d'importanza non secondaria che anche la determinazione dei confini andasse oltre la vecchia impostazione storico-statistica per costituire nuove entità politiche dotate di omogeneità economico-sociale. È noto, però, quanto i lavori della Seconda Sottocommissione si siano caratterizzati per una forte frammentazione di

---

[5] L'art. 118 del r.d. 148/1915 prevedeva che il Governo decretasse l'Unione di Comuni su richiesta dei Comuni interessati. Sotto il fascismo, poi, gli artt. 30 e ss. del r.d. 383/1934 avevano abilitato il Governo a operare d'imperio fusioni o aggregazioni di Comuni, rimettendo così la variazione territoriale nella piena disponibilità dell'esecutivo centrale.

[6] È però corretto ricordare che, inizialmente, l'art. 74 dello Statuto albertino era stato interpretato come una riserva di legge che avrebbe dovuto limitare la discrezionalità dello Stato nella riscrittura delle circoscrizioni territoriali. Tuttavia, la legislazione ordinaria richiamata nel testo ha di fatto svuotato questa interpretazione rimettendo invece la variazione territoriale nella disponibilità dell'amministrazione centrale. In proposito cfr. L. FERRARO, *Artt. 131 e 132*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2531 e ss.

[7] C. BUZZACCHI, Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto, in C. Caruso, F. Cortese, S. Rossi (a cura di), Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 213 ss.

[8] In proposito M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1996, pp. 73 ss.; G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, 1925, in ID., *Opere*, Giuffré, Milano, 1959, I, pp. 403 ss.; C. MORTATI, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'ordinamento regionale*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Giuffré, Milano, 1958, III, pp. 411 ss.; ID., *Problemi dell'ordinamento regionale*, *Ivi*, pp. 477 ss.; A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia*, cit., p. 54; in proposito cfr. anche D. DEMARCO, *Per la storia economico-sociale dell'ordinamento regionale italiano: Le origini intellettuali dell'art. 117 della costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, II, pp. 557 e ss.; G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*. *La separazione di competenze tra Stato e Regioni*, Giuffré, Milano, 1972, p. 113; S. BARTOLE, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, att. 114-120, p. 8; l'impostazione costituzionale originaria volta a costruire le regioni come centri di interessi è stata poi ripresa anche dalla giurisprudenza costituzionale, cfr. ad esempio Corte cost. 6 luglio 1972, n. 138, punto 3 del *Considerato in diritto*: «la stessa ragion d'essere dell'ordinamento regionale risiede nel fatto che la Costituzione, presupponendo l'esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti di corrispondente estensione territoriale».
Di recente sul punto è tornato anche Q. CAMERLENGO, *Le Regioni e le sfide dell'eguaglianza sostanziale*, in *Le Regioni*, 2-3/2023. Sia consentito rinviare in proposito anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Giuffré, Milano, 2015.

posizioni che ha tramutato in un confronto difficile lo slancio che invece aveva caratterizzato la campagna elettorale[9].

La travagliata definizione dei principali tratti fisiognomici del sistema autonomistico ha spinto ad affrontare la variazione territoriale con una scelta eminentemente procedurale, in cui veniva rimesso ai singoli territori il compito di ripensare, su base individuale, i confini tradizionali[10].

Nell'autunno del 1947, con l'approvazione dell'odg Targetti, si decise di regionalizzare i compartimenti statistici individuati da Pietro Maestri chiudendo un dibattito che, partito dall'elenco delle Regioni formulato dal Comitato dei dieci, vide scontrarsi l'impostazione più tecnica di Giovanni Conti e quella promossa da Emilio Lussu, che ravvisava nella volontà delle popolazioni interessate l'unico elemento capace di determinare i confini delle nuove Regioni[11]. Il risultato complessivo fu una fissazione normativa delle Regioni statistiche che però ammetteva una loro variazione sulla base della volontà popolare secondo quanto stabiliva l'art. 125 del progetto di Costituzione che, con pochissime modifiche, divenne l'attuale art. 132 Cost.[12].

Rispetto ai molti dubbi che generava la creazione delle Regioni, la definizione della variazione territoriale per Province e Comuni assumeva contorni più semplici. In questo caso, infatti, la decisione costituente si concentrò soprattutto sull'affidare la modificazione o nuova istituzione delle Province a una competenza del legislatore statale e le variazioni riguardanti i Comuni al legislatore regionale.

---

[9] Le differenze tra il programma elettorale dei partiti costituenti e le posizioni tenute dai medesimi in Assemblea costituente sono ripercorse da C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, cit., pp. 220 ss. Confronta poi E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, Giuffré editore, 1967, pp. 85 ss. e anche C. PAVONE, *Autonomie locali e decentramento nella Resistenza*, in M. LEGNANI, *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Il Mulino, Bologna, pp. 49 ss.

[10] È però necessario considerare come vi fosse una piena consapevolezza della necessità di superare i confini storici, così come dimostra la relazione introduttiva di Ambrosini sulle autonomie locali (seduta del 27 luglio 1946, in A.C., VII, 819 ss.): «in Italia esistono regioni geograficamente o tradizionalmente determinate; ma bisogna tener presente la necessità che l'ente regione si istituisca in modo da essere vitale e quindi potrebbe sorgere la necessità di non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi».

[11] L'ordine del giorno Targetti fu presentato nella seduta pomeridiana del 29 ottobre 1947, in A.C., IV, pp. 3602, 3629, 3633. Il Comitato dei dieci era il comitato composto da dieci deputati che era stato incaricato nell'ambito della Seconda Sottocommissione di redigere un articolato di ordinamento regionale conforme all'odg Piccioni che, approvato il 1° agosto 1946, aveva stabilito la necessità di introdurre le Regioni in Costituzione come ente autarchico, autonomo, rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive e dotato di autonomia finanziaria. La posizione sostenuta da Conti prevedeva che chiunque avesse proposto una ripartizione regionale diversa dalla proposta del Comitato dei dieci dovesse dimostrare la vitalità e l'autosufficienza delle nuove Regioni (A.C.S.S., pp. 721). Per la posizione di Lussu, invece, A.C.S.S., p. 757

[12] L'art. 125 del progetto di Costituzione stabiliva: «Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali interessati, disporre la fusione di Regioni esistenti e la creazione di nuove Regioni con un minimo di 500 mila abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata per referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Si può, con referendum e legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Comuni, i quali ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati a un'altra». L'Assemblea elevò poi a un milione la popolazione minima delle nuove Regioni e il Comitato di Redazione assegnò anche alle Province l'iniziativa di distacco e contestuale aggregazione. Pe un'articolata ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, cit., pp. 359 ss.; L. FERRARO, *Artt. 131 e 132*, cit., p. 2535, 2536; M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, pp. 127 ss.

Forme di consultazione diretta delle popolazioni di riferimento furono escluse per le Province (art. 133, primo comma Cost.), sulla base della convinzione che l'amministrazione provinciale non era da ritenersi distinta da quella statale[13].

Complessivamente i lavori costituenti ci hanno consegnato due articoli che prevedono quattro distinti procedimenti: la creazione di una nuova Regione o la fusione di due Regioni esistenti (art. 132 Cost., primo comma); il distacco di Comuni o Province da una Regione e la loro contestuale aggregazione ad un'altra Regione (art. 132 Cost., secondo comma); la creazione di nuove Province o la modificazione delle loro circoscrizioni (art. 133 Cost., primo comma); l'istituzione di nuovi Comuni o la modificazione della circoscrizione o della denominazione di Comuni esistenti (art. 133, Cost., comma secondo).

Fatta eccezione per il primo comma dell'art. 133, i procedimenti utilizzano il *referendum* per radicare verso il basso la variazione territoriale. Nell'art. 132, in particolare, vengono definiti dei procedimenti di tipo «ascensionale» che combinano iniziativa degli organi rappresentativi locali e referendum sviluppando un procedimento di legittimazione delle modificazioni territoriali che si basa sul reciproco rafforzamento tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa[14].

Nell'art. 133, invece, le indicazioni costituzionali sono molto scarne: il secondo comma affida quasi integralmente al legislatore regionale la costruzione del procedimento di variazione dei Comuni[15]. Il referendum è comunque contemplato, ma secondo quella formula generica, e giuridicamente vaga, del «sentite le popolazioni interessate» che era stata interpretata in modo prevalente dall'Assemblea costituente come una consultazione referendaria di tipo obbligatorio ma non vincolante[16].

Nel prosieguo del presente lavoro verrà illustrato come l'insieme di scelte procedurali e testuali dell'Assemblea costituente abbia contribuito a produrre un vero e proprio rovo interpretativo in cui non solo vi sono molti passaggi procedurali e numerosi attori istituzionali, ma la stessa struttura normativa è resa incerta da espressioni («popolazioni interessate», «sentiti i Consigli regionali», «che ne facciano richiesta», ecc.) che sembrano concepite apposta per generare dubbi.

A ciò bisogna aggiungere che il legislatore ordinario, volendo attuare l'art. 132 secondo comma con il Titolo III della l. 352/1970, non ha affatto semplificato le procedure ed ha invece introdotto ulteriori ipotesi e sottoipotesi che hanno reso la

---

[13] L'origine del percorso differenziato della variazione delle Province è da ricercare nei lavori della Commissione per la Costituzione che aveva proposto all'Assemblea due articoli distinti, il 120 e il 121, per le circoscrizioni provinciali e comunali, in modo che il destino delle Province fosse completamente separato da quello dei Comuni. I due articoli, poi, furono unificati nei due commi dell'art. 133 dal Comitato di redazione. E. ROTELLI, *Art. 133*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 205.

[14] FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 50 ss.

[15] L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi e il ruolo del territorio*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 639.

[16] II SOTTOCOMMISSIONE, seduta del 6 dicembre 1946, in A.C., VIII, pp. 1474 ss.

variazione territoriale un sistema che Livio Paladin definiva come «macchinoso e impercorribile»[17].

Oggi, a quasi ottant'anni di distanza dall'approvazione della Costituzione, la visione sinottica degli artt. 132 e 133 compone un complicato intreccio che può essere affrontato soltanto addentrandosi in una serie di casi di studio e in pronunce della Corte costituzionale.

L'analisi dell'istituto, però, appare di sicuro interesse dal momento che soprattutto i referendum previsti dal secondo comma dell'art. 132 hanno messo in evidenza dinamiche territoriali che, ragionevolmente, non erano state anticipate in fase costituente.

Nel prossimo paragrafo sarà innanzitutto affrontata la questione dell'individuazione delle popolazioni interessate: sarà evidenziato come, nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia talvolta cercato di differenziare il significato dell'espressione tra l'art. 132 e l'133, essa indichi sempre la consultazione delle popolazioni direttamente interessate dalla variazione. La Corte, infatti, ha chiaramente stabilito come l'obiettivo primario del *referendum* sia quello di accertare che la maggioranza della popolazione che subirà la variazione si indentifichi con la nuova condizione territoriale. Si vedrà però anche come la Corte abbia nettamente distinto tra la fase del *referendum*, che assolve soltanto ad esigenze partecipative della popolazione direttamente interessata, e la fase del procedimento legislativo successivo che, invece, deve farsi carico di analizzare tutte le istanze e gli interessi che sono implicati dalla variazione.

Il paragrafo terzo sarà poi specificamente dedicato all'esperienza concreta dei *referendum* di distacco-aggregazione ex art. 132, secondo comma. A seguito della sentenza della Corte costituzionale 334/2004 si sono moltiplicati *referendum* che, in ampia misura, erano rivolti a realizzare una "migrazione" di Comuni da Regioni ordinarie e Regioni speciali. Un simile intento si è realizzato solo nel 2018 per il Comune di Sappada, mentre le altre, poche, procedure completate hanno riguardato il passaggio di Comuni dalle Marche all'Emilia-Romagna. Sarà considerato come, sia nelle procedure terminate sia in quelle interrotte, vi sia stato un sostanziale silenzio sulle questioni di tipo economico-finanziario per approfondire invece questioni di particolarismo identitario che non sembrano in linea con i caratteri che da sempre ispirano l'ordinamento repubblicano. Sarà allora sottolineato come sia di vitale importanza che il procedimento legislativo di variazione sia l'occasione per affrontare in modo aperto le numerose questioni che sono sottese ad ogni richiesta di variazione. Si tratta di un elemento che in prospettiva può assumere una rilevanza crescente dal momento che una possibile attuazione del regionalismo differenziato potrebbe accompagnarsi con un nuovo aumento dei *referendum* di variazione.

Il paragrafo quarto, inoltre, prende in considerazione il *referendum* di variazione comunale previsto dall'art. 133, comma secondo, con l'obiettivo di indagare quale sia l'attuazione concreta dell'istituto portata avanti dalle Regioni. Dopo aver analizzato i punti fermi che la giurisprudenza costituzionale ha stabilito sulla natura consultiva e preventiva del *referendum*, si vedrà come le Regioni abbiano prevalentemente disciplinato in modo simile questo strumento, adottando previsioni statutarie e leggi generali che definiscono modalità e requisiti per lo svolgimento delle consultazioni. Un

[17] L. PALADIN, *La riforma regionale tra Costituzione e prassi*, in *Diritto e società*, 2/1979, p. 267.

punto di particolare interesse riguarda l'introduzione di *quorum* sia costitutivi che deliberativi che possono produrre conseguenze sul prosieguo del procedimento legislativo.

Infine, il paragrafo quarto, in sede di conclusioni considera come dopo numerosi tentativi applicativi e molte pronunce della Corte costituzionale gli elementi principali dei *referendum* di variazione territoriale siano ormai chiari. È infatti certo che questi *referendum* hanno carattere consultivo e che il loro obiettivo è accertare la volontà delle popolazioni direttamente interessate senza che alcun tipo di vincolo si sviluppi in ordine all'effettiva realizzazione della modificazione territoriale. Verrà però sottolineato quanto sia importante che il procedimento legislativo successivo al *referendum* diventi una sede cognitiva capace di analizzare e valutare le dinamiche sottese alla richiesta di variazione e tutte le possibili conseguenze che da essa possono derivare.

2. Le «popolazioni interessate» nella giurisprudenza costituzionale tra art. 132 e 133 Cost.

Negli artt. 132 e 133 Cost. il *referendum* figura come uno snodo procedurale, ma nelle due disposizioni i riferimenti al *referendum* non sono omogenei: se nell'art. 132 vi è un espresso impiego della parola *referendum* e ad esso si attribuisce il significato di un'approvazione, nell'art. 133 secondo comma il «sentite le popolazioni interessate» non specifica né la forma né l'efficacia della consultazione.

Un ulteriore elemento di riflessione è dato dal fatto che fino alla revisione del Titolo V i due commi dell'art. 132 erano tra loro differenti perché mentre il primo si riferiva a una proposta che deve essere approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni interessate, il secondo stabiliva in modo ben più sibillino che «si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Provincie e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra»[18].

Considerando congiuntamente i due articoli, il vero tratto che risulta caratterizzante nel testo della Costituzione è la volontà di considerare la variazione territoriale come un ambito in cui poteva essere dispiegata tutta l'ampia gamma di fonti legislative con cui era stato arricchito l'ordinamento repubblicano. Nei quattro commi, infatti, è possibile trovare in rapida successione la «legge costituzionale» (art. 132, primo comma), la «legge della Repubblica» (art. 132, secondo comma; art. 133, primo comma) e la legge regionale (art. 133, secondo comma) [19].

Questa scelta non solo dà alle modificazioni una diversa veste formale, ma determina anche differenti equilibri tra gli elementi del procedimento: il referendum ha sempre una funzione di legittimazione democratica della richiesta di modificazione

[18] Ora il testo prevede: «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».

[19] T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Giuffré, Milano, 1960, pp. 81 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 125.

territoriale, ma le valenze che esso assume rispetto al successivo percorso legislativo possono variare[20].

In particolare, attorno alla questione della corretta individuazione delle «popolazioni interessate», si è sviluppata una giurisprudenza costituzionale che, non senza andamenti ondivaghi, ha differenziato tra art. 132 e art. 133 l'interpretazione di parole che testualmente appaiono identiche.

All'origine di questa lettura della Corte si pone la circostanza che il legislatore statale, con la l. 352/1970, avesse cercato di attuare l'art. 132 Cost. con previsioni che, sullo specifico punto dell'individuazione delle popolazioni interessate, hanno introdotto una consultazione molto più ampia di quanto l'interpretazione dottrinale aveva sino a quel momento suggerito. Prima dell'adozione della legge generale sui *referendum*, infatti, la dottrina aveva ripreso la distinzione del dibattito costituente tra le popolazioni direttamente interessate e le popolazioni indirettamente interessate, o controinteressate, arrivando a riconoscere il diritto alla consultazione referendaria solo alle popolazioni direttamente toccate dalla variazione[21].

La l. 352/1970, però, si era disallineata da questa impostazione. Per quanto riguarda la fase dell'iniziativa del procedimento, l'art. 42, secondo comma, stabiliva che la richiesta di distacco-aggregazione ex art. 132, secondo comma, dovesse essere corredata non solo delle deliberazioni dei Consigli comunali o provinciali direttamente interessati dalla variazione, ma anche delle deliberazioni di tanti Consigli comunali o provinciali che rappresentassero almeno un terzo della popolazione della Regione a cui si chiedeva l'aggregazione. Ai sensi del successivo art. 44, comma terzo, poi, il referendum doveva essere indetto sia nel territorio della Regione di provenienza dei Comuni, sia in quello della Regione a cui i Comuni intendevano aggregarsi. Un ampliamento tale da rendere difficile per i Comuni anche solo ipotizzare di avviare un procedimento di distacco-aggregazione[22].

La legge 352/1970 è stata portata all'attenzione della Corte subito dopo la riforma costituzionale del 2001, quando la nuova centralità costituzionale delle autonomie e il testo dell'art. 132 secondo comma riformato rendevano ormai del tutto incongruente che il legislatore ordinario inibisse di fatto il funzionamento delle procedure di variazione. Il Comune di San Michele al Tagliamento, nel suo intento di distaccarsi dal Veneto e di aggregarsi al Friuli-Venezia Giulia era riuscito, non senza difficoltà[23], a far sì che l'Ufficio centrale per il referendum sollevasse questione di legittimità costituzionale nei confronti delle citate disposizioni della l. 352/1970.

---

[20] M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit.

[21] Gli orientamenti del dibattito costituente sul punto sono ripresi da M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., pp. 132, 133. Cfr. anche L. FERRARO, *Artt. 131 e 132*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2531 e ss.

[22] M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, Padova, Cedam, vol. II, p. 76.

[23] Le complesse vicende che hanno consentito al Comune di San Michele al Tagliamento di pervenire alla presentazione di una questione di legittimità costituzionale da parte dell'Ufficio centrale per il referendum sono ricostruite da D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali*, cit., pp. 84 ss. In particolare, un passaggio fondamentale è stata l'ordinanza della Corte costituzionale 343/2003 con cui la Corte costituzionale ha stabilito che l'Ufficio centrale per il referendum può ben essere considerato giudice a quo e quindi avrebbe potuto sollevare questioni di legittimità sulla l. 352/1970.

Il giudizio si è concluso con la sentenza 334/2004, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale della l. 352/1970. Il ragionamento della Corte ha ruotato attorno alla nozione di «popolazioni interessate» e ha interpretato il *referendum* previsto dall'art. 132 Cost. come un istituto che ha la sua motivazione principale nella necessità di «verificare se la maggioranza delle popolazioni dell'ente o degli enti interessati approvi l'istanza di distacco-aggregazione» [24]. Il legislatore ordinario, pertanto, non può condizionare la procedura referendaria vincolandola alla volontà di organi che la Costituzione non prevede e soprattutto non può ampliare l'ambito delle consultazioni referendarie fino a imporre ai richiedenti un onere di difficile assolvimento [25]. Le previsioni censurate della l. 352/1970, infatti, non solo rendevano molto difficile per i promotori integrare tutti gli adempimenti previsti, ma allargando di molto gli elettori da consultare in sede referendaria attribuivano a maggioranze non direttamente coinvolte nel cambiamento la possibilità di esprimersi sulla variazione territoriale.

La Corte, poi, si è soffermata sulla natura giuridica del *referendum* di variazione stabilendo che nell'art. 132 il *referendum* non produce alcun vincolo nei confronti del successivo procedimento legislativo, dal momento che «l'esito positivo del *referendum*, avente carattere meramente consultivo, sicuramente non vincola il legislatore statale alla cui discrezionalità compete di determinare l'effetto di distacco-aggregazione»[26].

La Corte ha quindi precisato che sono le fasi procedurali successive alla consultazione popolare a poter dare espressione istituzionale a eventuali interessi contrari al distacco-aggregazione. In particolare, i pareri dei Consigli regionali devono essere lo strumento attraverso cui il Parlamento acquisisce gli elementi conoscitivi che gli consentono di formulare la decisione con una piena consapevolezza dell'impatto che il distacco-aggregazione può avere sul territorio e, in modo più ampio, sull'unità nazionale[27]. La rilevanza dei pareri regionali è stata ripresa dalla Corte anche nella sentenza 246/2010, che ha stabilito che tutti gli interessi locali implicati dalla variazione

---

[24] Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

[25] Il caso di specie era stato sollevato dall'Ufficio centrale per il referendum a seguito della proposta di *referendum* del comune di San Michele al Tagliamento per il suo distacco dalla Regione Veneto e la contestuale aggregazione alla Regione Friuli Venezia-Giulia. La questione di legittimità costituzionale riguardava l'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 nella parte in cui prescriveva che le richieste di referendum per il distacco da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione di una o più Province o di uno o più Comuni dovessero essere corredate delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, di tanti consigli di Province o di Comuni che rappresentino almeno un terzo delle restanti popolazioni delle Regioni investite dall'avviato procedimento di distacco-aggregazione. Sulla sentenza 334/2004 T. GIUPPONI, *Le «popolazioni interessate» e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, 3/2005, pp. 417 ss.; S. DE NARDI, *La Consulta tutela «il diritto all'autodeterminazione dell'autonomia locale»: ma ancora non basta*, in *Diritto regionale*, 3/2004, pp. 859 ss.; R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2004, pp. 3728 ss.; C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di Province e Comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei «secessionisti». Corte costituzionale, sent. n. 334/2004*, in www. associazionedeicostituzionalisti.it.

[26] *Ibidem*.

[27] *Ibidem*. In proposito I. CARLOTTO, *Il parere dei Consigli regionali nel procedimento di variazione territoriale di distacco-aggregazione ex art. 132, secondo comma, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 3/2012, pp. 525 ss.

territoriale, siano essi favorevoli o contrari, devono essere analizzati dai Consigli e sottoposti al Parlamento[28].

Dalla sentenza 334/2004 sono derivate quindi alcune indicazioni fondamentali sia sulla natura del *referendum* sia sul significato complessivo della procedura. Se infatti il *referendum* deve solo accertare la volontà della popolazione direttamente interessata, è naturale che l'esito negativo dello stesso interrompa il procedimento. Viceversa, laddove l'esito del *referendum* è positivo, l'organo rappresentativo nazionale non ha il mero compito di ratificare la volontà della popolazione direttamente interessata, ma è chiamato anzi ad avviare un'ampia valutazione di tutte le conseguenze della procedura, sia per il contesto locale che per il contesto nazionale.

La distinzione tra strumenti di democrazia diretta e procedimento legislativo è stata così utilizzata dalla Corte per dare voce costituzionale alle molte sfaccettature che sono implicate dalla variazione territoriale, creando un meccanismo complessivamente coerente e praticabile dai territori senza oneri eccessivi.

Accanto agli elementi positivi della sentenza, però, vi sono anche alcune ombre che è necessario analizzare in dettaglio.

Una prima questione riguarda l'affermazione, contenuta nel punto 2.2 del *Considerato in diritto* che l'interpretazione delle popolazioni interessate dell'art. 132 non sia sovrapponibile a quella delle medesime parole dell'art. 133. Sull'art. 133, in effetti, esisteva già una copiosa giurisprudenza che non era affatto allineata a quanto la Corte ha sostenuto nella sentenza 334/2004.

Sullo specifico punto del *referendum* la Corte era arrivata a stabilire che dovesse essere considerata obbligatoria la consultazione referendaria delle popolazioni direttamente interessate, pur restando libero il legislatore regionale di stabilire una consultazione più ampia[29]. Questa prima interpretazione era stata poi disattesa dalla sentenza 204/1981 in cui la Corte aveva adottato una nozione molto ampia di popolazioni interessate che includeva tutte le popolazioni che, in misura diretta o indiretta, fossero toccate dalla variazione[30].

Successivamente, con la 433/1995, la Corte aveva poi riformato il suo orientamento stabilendo che, in linea generale, tutta la popolazione dei Comuni coinvolti nel procedimento di variazione era da considerarsi come interessata, ma che il legislatore regionale era libero di circoscrivere la consultazione a una porzione di popolazione anche più ristretta se erano presenti dimostrati fattori che rendono quella parte della popolazione

---

[28] Sulla sentenza E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost. "sentiti" ma non... ascoltati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2010, pp. 2969 ss.; S. MABELLINI, *La prima esperienza di variazione territoriale delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale*, *Ivi*, 5/2010, pp. 3976 ss.; G. D'ALBERTO, *Il ruolo di Regioni e Comuni nella procedura di modificazione territoriale di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2011.

[29] Una prima sentenza in proposito è Corte cost. 62/1975. R. NANIA, *Istituzione di nuovi Comuni e omessa disciplina del referendum consultivo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 3073 ss.; cfr. anche la nota di M. PEDRAZZA GORLERO in *Le Regioni*, 1975, pp. 749 ss.

[30] Corte cost. 204/1981, *Considerato in diritto.* U. POTOTSCHNIG, *Regole procedurali discendenti dalla Costituzione per l'istituzione di nuovi Comuni*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 220 ss. Sentenze successive che hanno ulteriormente specificato il principio, talvolta con un andamento ondivago (204/1981, 1207/1983, 453/1989, 279/1994; 433/1995; 94/2000; 47/2003).

"sociologicamente" distinta [31]. Nei primi anni Duemila, poi, la Corte era tornata nuovamente sulla questione stabilendo che la libertà del legislatore regionale nell'individuazione delle popolazioni interessate doveva comunque essere accompagnata dalla precisazione di criteri che dovevano essere idonei a includere nella consultazione tutti gli interessi che potevano essere rilevanti nella specifica variazione e che potevano sempre essere sindacati sotto il profilo della ragionevolezza[32].

Dalle oscillazioni che avevano riguardato questa giurisprudenza emergevano tutte le difficoltà di individuare criteri generali che fossero rispettosi dell'autonomia legislativa regionale e che al contempo potessero adattarsi alla molteplicità di situazioni di fatto tipica della variazione comunale[33].

Appare però incongruo che nella sentenza 334/2004 la Corte costituzionale abbia affermato che gli art. 132 e 133 si riferiscono a elementi diversi laddove utilizzano la medesima espressione popolazioni interessate. Se è inevitabile che nell'art. 133 vi sia una maggiore differenziazione collegata alla potestà legislativa regionale, sentire le popolazioni interessate implica comunque, sia nel 132 che nel 133, un *referendum* consultivo che coinvolge le popolazioni direttamente interessate dalla variazione e che deve essere celebrato prima che venga avviato il procedimento legislativo cui spetta sancire in via definitiva la variazione. Sullo specifico punto del *referendum*, infatti, anche la non limpida giurisprudenza sull'art. 133 ha stabilito chiaramente che il legislatore regionale è obbligato a disciplinare la consultazione delle popolazioni secondo le modalità di un *referendum* consultivo e preventivo perché il suo obiettivo è accertare che chi sarà direttamente coinvolto dalla variazione approvi la sua nuova condizione comunale[34].

In particolare, la Corte ha affermato chiaramente che il referendum è l'unico possibile istituto giuridico che può garantire l'effettiva partecipazione della comunità locale «a talune fondamentali decisioni che la riguardino» ed ha anche precisato che, se vi è indubbiamente una riserva di legge regionale sulla materia, il mancato esercizio di questa potestà non preclude l'accertamento della volontà delle popolazioni che, invece, è un elemento direttamente prescritto dalla Costituzione e, pertanto, inderogabile[35].

Vi è però un secondo punto su cui la sentenza 334/2004 ha introdotto un elemento interpretativo che, non solo è, dal punto di vista teorico, altamente problematico, ma, dal punto di vista pratico ha contribuito allo sviluppo di prassi che, come sarà affrontato nel prossimo paragrafo, sono risultate molto difficili da affrontare.

---

[31] Corte cost. 433/1995, punto 4 del *Considerato in diritto.* Sulla pronuncia F. BIENTINESI, *Ancora in tema di istituzione di nuovi Comuni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1995, pp. 3408; G. FRANCHI SCARSELLI, *L'individuazione delle "popolazioni interessate": un alto ostacolo al riordino delle circoscrizioni comunali*, in *Le Regioni*, 2/1996, pp. 328 ss.

[32] Così corte cost. 94/2000. In proposito A. CALEGARI, *Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle «popolazioni interessate» nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Le Regioni*, 5/1983, pp. 1003 ss. Confronta poi Corte cost. 47/2003.

[33] Ad una «faticosa e non sempre limpidissima riflessione del giudice costituzionale» fa riferimento M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, 6/2002, pp. 1381 ss.

[34] G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali*, cit., p. 139.

[35] Corte cost. 279/1994, punto 2 del *Considerato in diritto*.

Nel sanzionare l'onerosità del procedimento referendario stabilito dalla l. 352/1970, infatti, la Consulta ha affermato che la legge determinava una «frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001»[36]. Con queste parole la Corte ha stabilito un collegamento tra *referendum* di distacco-aggregazione e diritto di autodeterminazione che, di per sé, appare sorprendente.

Nel dibattito presso la Seconda Sottocommissione il principio di autodeterminazione non è mai emerso come un possibile fondamento dell'art. 132 Cost. che, invece, era orientato, come si è detto, a democratizzare la dimensione territoriale delle Regioni. Ma, ancor di più, l'intera impostazione del regionalismo nella Costituzione repubblicana non ha mai riproposto quei caratteri particolaristico-identitari che, invece, si pongono a fondamento del principio di autoderterminazione[37].

Come prodotto dei nazionalismi ottocenteschi, l'autodeterminazione ha sempre avuto un potenziale altamente disgregante che ne ha reso molto difficile il riconoscimento da parte del diritto positivo. La stessa comunità internazionale ha fatto un uso molto limitato del principio e di fatto circoscritto ai soli processi di decolonizzazione e di disgregazione dell'URSS[38].

Stupisce quindi che la Corte costituzionale abbia utilizzato il diritto di autodeterminazione come una chiave di lettura della riforma del Titolo V che potesse contribuire all'interpretazione dell'art. 132 Cost. Se davvero i *referendum* di variazione fossero espressione di un diritto di autodeterminazione sarebbe molto difficile sostenere, come invece la sentenza giustamente fa, che il loro esito positivo non abbia alcun tipo di riflesso nella prosecuzione del procedimento. Nell'ordinamento repubblicano, infatti, il legislatore nazionale non è vincolato dall'esito positivo del *referendum*, ma non perché, come nell'Ottocento, lo Stato può definire liberamente il modo di essere delle articolazioni territoriali, ma perché i procedimenti legislativi che sanciscono la variazione hanno il dovere di ponderare i molti aspetti rilevanti che la variazione implica.

Sul legislatore statale, infatti, ricade l'obbligo di valutare in modo approfondito tutti gli interessi implicati dalla procedura di variazione e anche i *referendum* non sono riconducibili a spinte autodeterminative, quanto a manifestazioni qualificate della partecipazione popolare che contribuiscono a legittimare in senso repubblicano le ridefinizioni del territorio delle autonomie[39].

Il fatto che la Corte costituzionale, invece, abbia ricondotto il referendum ex art. 132, secondo comma, a un diritto di autodeterminazione delle comunità ha contribuito ad agevolare strategie territoriali che, verosimilmente, l'Assemblea costituente non aveva nemmeno preso in considerazione e che hanno visto molti Comuni utilizzare il

---

[36] Corte cost. 334/2004, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

[37] Cfr. poi U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1/1995, p. 16.

[38] Nato dalla Rivoluzione francese, il principio di autodeterminazione ha avuto un ruolo determinante nella formazione ottocentesca degli Stati nazionali ed è stato codificato per la prima volta nei 14 punti di Woodrow Wilson. Successivamente, però, l'ONU ne ha fatto un riconoscimento limitatissimo. In proposito cfr. P. PERNTHALER, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Spinger, Wien-New York, 1986, pp. 54 ss.

[39] In questo senso esplicitamente D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali*, cit., p. 119.

referendum di variazione per cercare di distaccarsi da una Regione a statuto ordinario e aggregarsi a una Regione a statuto speciale[40].

3. Alla ricerca di una migliore condizione economico-fiscale? L'impatto dei referendum di distacco-aggregazione sul regionalismo italiano.

Dal 2005 i *referendum* di distacco-aggregazione sono stati numerosi con una particolare concentrazione nel periodo 2005-2008, un arresto tra il 2009 e il 2012 e una lenta ripresa dal 2013[41]. È quasi del tutto immediato associare un simile andamento temporale alle alterne vicende che ha seguito la finanza pubblica italiana dapprima in attesa dell'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale e poi con la «legislazione statale della crisi»[42].

Il dato che però fa particolarmente riflettere è che il 73% delle procedure attivate abbiano riguardato Comuni di confine che volevano distaccarsi da una Regione a Statuto ordinario per entrare a far parte di una Regione a Statuto speciale. Un netto primato, in particolare, è stato segnato dai Comuni del Veneto che hanno avviato dieci procedure di aggregazione al Trentino-Alto Adige e sei al Friuli-Venezia Giulia, seguiti da due procedure di Comuni piemontesi che volevano aggregarsi alla Valle D'Aosta e da una

---

[40] C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione" dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, in *Federalismi.it*, 23 gennaio 2008; A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, cit. Nello specifico si è trattato dei Comuni di: S. Michele al Tagliamento (dal Veneto al Friuli-Venezia Giulia); Lamon (dal Veneto al Trentino-Alto Adige); Pramaggiore, Gruaro, Teglio Veneto (dal Veneto al Friuli-Venezia Giulia); Cinto Caomaggiore (dal Veneto al Friuli-Venezia Giulia); Noasca (dal Piemonte alla Val D'Aosta); Sovramonte (dal Veneto al Trentino-Alto Adige); Carema (dal Piemonte alla Val D'Aosta); Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana, Rotzo (dal Veneto al Trentino-Alto Adige); Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana, Colle S. Lucia (dal Veneto al Trentino-Alto Adige); Sappada (dal Veneto al Friuli-Venezia Giulia); Pedemonte (dal Veneto al Trentino-Alto Adige); Valvestino, Magasa (dalla Lombardia al Trentino-Alto Adige); Meduna di Livenza (dal Veneto al Friuli-Venezia Giulia); Arsié, Canale d'Agordo, Cesiomaggiore, Falcade, Feltre, Gosaldo e Rocca Pietore (dal Veneto al Trentino-Alto Adige); Pieve di Cadore (dal Veneto al Friuli-Venezia Giulia); Taibon Agordino (dal Veneto al Trentino-Alto Adige); Comelico Superiore (dal Veneto al Trentino-Alto Adige); Voltago Agordino (dal Veneto al Trentino-Alto Adige); Auronzo di Cadore (dal Veneto al Trentino-Alto Adige).

[41] Per un'analisi dei dati SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il referendum per l'istituzione di nuove Regioni e per le variazioni territoriali degli enti locali* ex *art. 132 della Costituzione. La previsione di un nuovo* quorum *(A.S. n. 1642)*, settembre 2020; C. FERRARIO, V. FERRI, *Distacco e aggregazione di Comuni: prospettive normative ed economiche*, in *Federalismi.it*, 26/2021.

[42] S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in M. CARABBA, A. CLARONI (a cura di), *Piccolo codice del federalismo*, Quaderno SVIMEZ, 2012, pp. 13 ss.; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1/2012, pp. 9 ss.; G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2014, pp. 8 ss.; L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 2011; A. GENTILINI, *Regioni ed enti locali nella "legislazione della crisi": uno sguardo di sintesi*, in www.issirfa.cnr.it; A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012; D. TRABUCCO, *Il territorio delle Province: tra riordini generali e puntuali. Dal Decreto-legge n. 95/2012 alla Legge ordinaria dello Stato n. 56/2014*, in www.federalismi.it, 2015; sia consentito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *La strana applicazione della sostenibilità al sistema delle autonomie locali. Se la politica istituzionale va a detrimento dello Stato sociale*, in *Diritti regionali*, 1/2018.

procedura di Comuni lombardi che intendevano "migrare" verso la Provincia autonoma di Trento.

Dei complessivi 26 referendum che sono stati celebrati, 14 sono stati di esito positivo, mentre i 12 di esito negativo.

Ad oggi il procedimento è giunto a conclusione in soli quattro casi: il passaggio dei Comuni dell'Alta Valmarecchia (Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo, Talamello) dalle Marche all'Emilia-Romagna[43], l'aggregazione del Comune di Sappada, precedentemente veneto, al Friuli-Venezia Giulia[44] e infine il passaggio dei Comuni di Montecopiolo e di Sassofeltrio dalle Marche all'Emilia-Romagna[45]. Come è possibile notare, soltanto il Comune di Sappada è riuscito ad essere aggregato a una Regione a statuto speciale.

Andando a cercare le ragioni di ordine sostanziale che sono state addotte a sostegno delle procedure che sono arrivate a compimento, sia i pareri regionali che le leggi finali fanno riferimento a elementi di carattere storico-culturale o al massimo geografico, mentre le questioni di carattere economico-fiscale non sembrano essere state fatte oggetto di uno specifico approfondimento. Ad esempio, la l. 117/2009 ha giustificato l'aggregazione dei Comuni della Valmarecchia all'Emilia-Romagna «in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i Comuni limitrofi della Provincia di Rimini»[46], così come la l. 84/2021 ha ripetuto la medesima formula per i Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio[47].

Nel Caso del Comune di Sappada, invece, nessuna motivazione viene esplicitata dalla l. 182/2018: soltanto la Regione Veneto, nel concedere il suo parere favorevole, ha addotto «motivazioni di carattere storico, culturale, religioso e linguistico».

Complessivamente considerando queste procedure, ma anche quelle che non sono arrivate a compimento[48], stupisce la complessiva disponibilità dei Consigli regionali e del Parlamento a discutere di questioni storico-culturali che, almeno a chi scrive, appaiono ampiamente anacronistiche, mentre vi è un sostanziale silenzio su tutte le questioni di carattere economico-fiscale che, invece, hanno un grande peso sia nell'orientare le richieste di distacco-aggregazione a livello locale, sia nel precludere la prosecuzione della procedura a livello nazionale.

Se è realistica l'ipotesi, avanzata dalla dottrina[49], che i *referendum* hanno espresso un disagio dei territori che aveva la sua origine nella mancata attuazione dell'art. 119

---

[43] Il distacco-aggregazione è stato disposto con la l. 117/2009. In proposito R. FILIPPINI, *La modifica dei confini regionali per distacco di Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi e intese attuative*, in *Le istituzioni del federalismo*, supplemento 5/2009, pp. 7 ss.

[44] L. 182/2017. In proposito F. CORTESE, *Alla ricerca di una maggiore autonomia. Il caso Sappada e i problemi della montagna veneta*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018, pp. 208 ss.

[45] L. 84/2021.

[46] L. 117/2009, art. 1.

[47] L. 84/2021, art. 1.

[48] Particolarmente significativo è stato il caso del Comune di Lamon che è stato uno dei primi a celebrare un referendum ampiamente positivo (30-31 ottobre 2005), ma non ha mai visto compiersi l'aspirazione di abbandonare il Veneto per entrare a far parte del Trentino-Alto Adige. Sul suo distacco-aggregazione sono stati presentati numerosi disegni di legge: XIV Legislatura disegno di legge C. 6274; XV Legislatura disegni di legge C.27, C.1359 e C.1427; XVI Legislatura disegni di legge C.455, C.1698, S.1349; XVII Legislatura disegni di legge C.215, S.236, C.378.

[49] A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, cit.

Cost, è però anche vero che un simile disagio interroga, in modo ampio e molto serio, le capacità del sistema italiano nello sviluppare politiche pubbliche adatte ai diversi contesti territoriali. In molti casi le richieste di distacco-aggregazione sono venute da territori di montagna che vedevano le confinanti Regioni speciali[50] saper rispondere in modo più efficace alle specificità della vita in quota e alla diversa organizzazione dei servizi (educazione, trasporti, sanità, governo del territorio, tutela del paesaggio) che essa comporta[51].

A seguito dei numerosi *referendum* positivi, però, il legislatore nazionale non ha avviato ampie e approfondite istruttorie legislative nazionali che costruissero un complesso dibattito pubblico sulle ragioni, a favore o contrarie, che si accompagnano al distacco-aggregazione[52]. Si è invece realizzato un silenzio istituzionale in cui al massimo si è discusso di elementi storico-identitari o, più di frequente, si è dibattuto di questioni prevalentemente formali che producevano l'effetto di ritardare o impedire procedure di aggregazione alle Regioni speciali e su cui è dovuta tornare a esprimersi più volte la Corte costituzionale.

Un primo punto ha riguardato l'alternativa tra la legge costituzionale e legge ordinaria per sancire la variazione territoriale verso una Regione speciale: il fatto che gli Statuti speciali contengano disposizioni che identificano il territorio regionale aveva dato vigore a un'interpretazione che precludeva l'applicazione dell'art. 132, secondo comma, per richiedere l'aggregazione a una Regione a statuto speciale[53].

La Corte ha fatto chiarezza in proposito nella sua sentenza 66/2007[54], in cui ha chiaramente stabilito che l'art. 132 è una disposizione di carattere generale che si applica sia alle Regioni ordinarie sia alle Regioni speciali ed ha ancora una volta specificato che è il procedimento legislativo statale che deve far emergere e affrontare tutte le maggiori difficoltà che possono derivare da un distacco-aggregazione che coinvolge una Regione speciale[55].

---

[50] Il tema vale però anche per l'unico referendum che ha riguardato una Provincia, il Verbano-Cusio-Ossola, in cui il territorio piemontese vedeva una maggiore disponibilità della vicina Lombardia a sviluppare politiche specifiche per la montagna.

[51] Così esplicitamente F. CORTESE, *Alla ricerca di una maggiore autonomia*, cit.

[52] Una parziale risposta esclusivamente finanziaria sono stati i c.d. Fondi per i Comuni di confine: d.l. 81/2007, art. 6, comma 7; d. l. 159/2007, art. 35; le leggi finanziarie per il 2008 (art. 2, comma 44, l. n. 244/2007) e per il 2009 (art. 4, comma 46, l. n. 203/2008) che hanno destinato al Fondo ulteriori risorse per gli anni 2008, 2009, 2010 e il 2011.

[53] Le disposizioni degli statuti speciali che identificano il territorio regionale sono: Valle D'Aosta art. 1, comma due; Sicilia, art. 1; Sardegna, art. 1; Friuli-Venezia Giulia, art. 2, comma uno; Trentino-Alto Adige, art. 3, comma uno. La questione ha trovato la sua origine nell'iniziativa della Provincia di Belluno, il cui Consiglio provinciale aveva deliberato nel 2011 (delibera dell'11 gennaio) di procedere all'indizione di un referendum per l'aggregazione dell'intera provincia al Trentino-Alto Adige. La richiesta era stata dichiarata illegittima dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 31 marzo-11 aprile 2011. Sullo sviluppo di questa interpretazione cfr. in termini più ampi M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, cit., p. 147; D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali*, cit., pp. 237 ss.

[54] La sentenza ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Valle D'Aosta e avente ad oggetto gli atti prodromici alla celebrazione del referendum ex art. 132, secondo comma, per il distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte e contestuale aggregazione alla Valle D'Aosta.

[55] Punto 4 del *Considerato in diritto*.

Un secondo tema ha riguardato la totale inattività del livello statale a seguito di *referendum* con esito positivo, inattività che i Comuni hanno cercato di contrastare con varie strategie. In due casi i Comuni avevano tentato di sollevare conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale per menomazione del diritto di iniziativa alla variazione e del «diritto di autodeterminazione» del Comune[56]. La Corte ha adottato due ordinanze, la 264/2010 e la 11/2011, che hanno dichiarato inammissibili questi conflitti sia sul piano soggettivo, sia sul piano oggettivo[57], perché il Comune non può essere ritenuto un potere dello Stato (versante soggettivo) e perché esso non ha alcuna prerogativa «in relazione a fasi successive a quella concernente la celebrazione del referendum ex art. 132, secondo comma, Cost.» (versante oggettivo).

Questa interpretazione, che è innanzitutto rigorosa rispetto al conflitto di attribuzioni, ha posto ancora una volta l'accento su come il *referendum* debba accertare la volontà della popolazione interessata, mentre il procedimento legislativo successivo ha il compito di affrontare e discutere tutti gli interessi che vanno a comporre il difficile quadro del distacco-aggregazione.

I molti interrogativi che hanno suscitato le iniziative di distacco-aggregazione infatti evidenziano quanto sia necessario che i procedimenti legislativi dello Stato, soprattutto quando sono stati significativamente denominati dal Costituente «legge della Repubblica» [58], assolvano alla funzione di costruire un piano comune in cui la complessità, ma anche la frammentazione, di interessi possono arrivare a confrontarsi e avviare un dialogo che si basa su una profonda analisi conoscitiva delle istanze che provengono dal territorio e delle esigenze di carattere unitario che comunque devono essere poste alla base delle decisioni dello Stato[59]. In questo senso la presentazione di casi alla Corte costituzionale in cui i Comuni[60], ma anche le Regioni[61], lamentano una sorta di *impermeabilità* dello Stato alle motivazioni che sostengono o contrastano il distacco-aggregazione, testimoniano in realtà quanto il sistema nazionale sia poco preparato ad

---

[56] I conflitti erano stati sollevati dai Comuni di Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia per il distacco dal Veneto e aggregazione al Trentino-Alto Adige.

[57] Sulle ordinanze G. D'ALBERTO, *Il ruolo di Regioni e Comuni nella procedura di modificazione territoriale di cui all'art. 132, comma secondo, della Costituzione. (A proposito di Corte costituzionale, sentenza n. 246 del 2010 e ordinanze nn. 264 del 2010 e 11 del 2011)*, in *Rivista AIC*, 1/2011; D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali*, cit., pp. 167 ss.

[58] Su quanto le espressioni «legge della Repubblica» e «interesse nazionale» avessero il significato, nell'impianto costituzionale originario, di avviare in Parlamento procedimenti valutativi capaci di mettere a confronto e discutere interessi particolari e interessi generali C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960, vol. II, p. 1277 ss.; T. MARTINES, *Interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in AA.VV., *Problemi della regione e del governo locale*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 184 ss.

[59] In proposito anche Q. CAMERLENGO, *La causa della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2014, pp. 3647 ss.

[60] Rilevanti sono state le ordinanze 264/2010 e 11/2011 con cui la Corte ha dichiarato inammissibili dei conflitti di attribuzione sollevati dai Comuni che avevano svolto dei referendum di esito positivo a cui non era seguita alcuna attivazione da parte degli organi statali. In quei casi la Corte ha stabilito innanzitutto che il Comune non può essere inteso come un potere dello Stato, ma ha poi chiarito che le prerogative dello Stesso non si esauriscono nella fase del *referendum* e non si estendono alla fase del procedimento legislativo.

[61] Significativo è infatti che anche le Regioni lamentino come anche i loro pareri non siano presi in considerazione in sede legislativa. Particolarmente significativo appare in proposito il caso alla base di Corte cost. 246/2010.

affrontare il livello di complessità che comporta la differenziazione tra Regioni. Con questa affermazione si intende sostenere non che i *referendum* o i pareri delle Regioni possano vincolare in qualche modo la volontà legislativa del Parlamento, cosa che sarebbe contraria a tutto l'impianto costituzionale, ma che in essi vi è inevitabilmente una domanda qualificata di trasparenza, conoscibilità e partecipazione che, comunque non può restare inevasa[62].

Il livello nazionale, pertanto, dovrebbe sviluppare gli strumenti propri di una democrazia cognitiva e dovrebbe permettere alla partecipazione popolare di cui il *referendum* è espressione di andare oltre la mera dimensione particolaristica per innestarsi, invece, nel carattere democratico della rappresentanza nazionale[63]. È quindi ben possibile che l'aggregazione di un nuovo Comune a una Regione comporti una serie di conseguenze (statutarie, finanziarie, organizzative, amministrative) ma esse non devono essere affrontate o risolte nel momento del *referendum*, ma sono l'elemento proprio del procedimento legislativo successivo che deve riuscire a porsi al vertice di una serie di attività di attuazione. La legge della Repubblica prevista dall'art. 132, secondo comma, è infatti una «legge-provvedimento di natura organizzativa»[64] che stabilisce un nuovo contenuto territoriale che apre questioni di adeguamento sia per il livello statale, sia per il livello regionale, sia per il livello locale[65]. Di conseguenza la decisione che assume lo Stato sul distacco-aggregazione non può essere intesa come un semplice accoglimento o rifiuto dell'esito del *referendum*, ma deve essere un'attenta valutazione

---

[62] A. ROMANO TASSONE, *Sulla c.d. «funzione democratica» della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, p. 33 ss.; L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Giappichelli, Torino, 1995;

[63] Il tema della democrazia cognitiva trova il proprio radicamento teorico nelle riflessioni che J. Habermas ha dedicato al processo di legittimazione della decisione politica e alle modalità di consolidamento del dibattito pubblico sui temi di interesse generale. Cfr. ad esempio J. HABERMAS, *Stato di diritto e democrazia: nesso paradossale di principi contraddittori?*, in *Teoria politica*, 3/2000, pp. 3 ss.; ID., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, 1992, trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2013. Cfr. poi O. ROZENBERG, *On the concepts of parliament, parliamentarism and parliamentary democracy, in Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Cheltenham-Northampton, 2020, p. 14 ss.; sia consentito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Giappichelli, Torino, 2021.

[64] C. MORTATI, *Le leggi-provvedimento*, Milano, Giuffré, 1968, pp. 20 ss.

[65] Appare significativo che la Regione Friuli-Venezia Giulia, a seguito dell'aggregazione del Comune di Sappada, abbia adottato la l.r. 4/2018 che ha reso possibile la continuità dei servizi sul territorio e l'adeguamento della normativa vigente nel Comune di Sappada alla legislazione e all'ordinamento del Friuli-Venezia Giulia. Le disposizioni prescrivono l'adeguamento dello Statuto del Comune di Sappada e dei suoi regolamenti all'ordinamento locale del Friuli Venezia Giulia e la sua collocazione nel contesto del Consorzio obbligatorio del bacino imbrifero montano di riferimento; disciplinano l'inserimento di Sappada nel sistema locale del Friuli Venezia Giulia con la sua collocazione nell'ambito territoriale della Carnia; in materia elettorale stabiliscono l'aggregazione nella circoscrizione di Tolmezzo; prevedono alcune deroghe temporali in materia di finanza locale e assicurano al Comune, che conta 1.317 abitanti e una superficie di 61 kmq, le risorse necessarie per il concorso nelle spese di funzionamento e di gestione dei servizi (532.833 euro, distinti in 292.067 come quota ordinaria e in 240.765 come quota di perequazione). La legge regionale ha stabilito poi una gradualità, che si estende a tutto il 2018, per l'inserimento del Comune nella disciplina dell'ordinamento della polizia locale del Friuli-Venezia Giulia e per fruire degli interventi regionali in materia di sicurezza urbana.

che, a partire da quanto emerso dal *referendum*, stabilisce il ruolo che la variazione deve avere nel sistema repubblicano.

Si tratta di un elemento di cui l'ordinamento italiano ha un bisogno estremo perché un livello statale capace di affrontare in modo aperto e trasparente la complessità territoriale è già reso attuale dal doppio circuito tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, ma potrebbe diventare cruciale con l'attuazione del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, comma terzo.

In un momento in cui l'iter legislativo del c.d. disegno di legge Calderoli è a uno stadio avanzato, è abbastanza agevole ipotizzare che una differenziazione di regimi giuridici e fiscali tra le Regioni ordinarie possa essere accompagnata da nuovi referendum di distacco-aggregazione che potrebbero rendere del tutto instabili gli attuali confini tra Regioni. Nel momento stesso in cui non esisterà più l'uniformità che sino ad ora si è accompagnata con il regionalismo ordinario, è inevitabile che soprattutto nei territori di confine, ma non solo[66], si sviluppino confronti e che dai confronti possano nascere richieste autodeterminative che esigeranno delle risposte.

Gli strumenti normativi che possono contrastare questo genere di reazione sono al momento davvero pochi: il disegno di legge in discussione in Parlamento affida alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni la garanzia dell'unità e dell'eguaglianza soprattutto nel godimento dello Stato sociale. La definizione dei LEP, però, come è stato messo in evidenza in dottrina, non solo è altamente problematica, ma rischia di essere di fatto un esercizio astratto rispetto a uno stato dei servizi che vede alcune aree del Paese confrontarsi con gravi carenze nelle prestazioni sanitarie, educative e di trasporto[67].

In queste realtà è inevitabile che i cittadini pensino di rivolgersi ai territori dove i servizi sono idonei a soddisfare aspettative e bisogni ed allora può essere del tutto realistico che anche la procedura di variazione territoriale venga guardata come un'opportunità[68].

Il legislatore statale, pertanto, dovrà essere preparato a confrontarsi con un'inedita messa in discussione dei confini territoriali e potrà farlo in modo autentico soltanto se i procedimenti legislativi statali cominceranno ad essere sedi qualificate in cui inverare il significato di una Repubblica che è una e indivisibile perché sa riconoscere e promuovere le autonomie locali[69].

4. I referendum di variazione comunale dell'art. 133 secondo comma Cost. come ambito di realizzazione della potestà legislativa regionale.

[66] Occorre non dimenticare che l'art. 132, comma secondo, non pone la continuità come requisito del distacco-aggregazione per cui, per quanto possa sembrare assurdo, alcuni Comuni potrebbero anche essere tentati di avviare procedure di aggregazione a Regioni territorialmente distanti.

[67] C. BUZZACCHI, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in diseguaglianza*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023, pp. 23 ss.

[68] Su questi profili ancora *Ivi*, pp. 34, 35.

[69] A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, cit.

Rispetto agli elementi evidenziati dall'art. 132, comma secondo, il *referendum* previsto nell'art. 133, secondo comma, si presenta oggi come un ambito in cui la Corte costituzionale ha stabilito alcuni punti fermi, ma vi sono ancora degli interrogativi aperti.

Si è già detto come su questa disposizione la giurisprudenza costituzionale abbia assunto un carattere ondivago, soprattutto sulla precisa individuazione delle popolazioni interessate.

Certamente il principale obiettivo dell'Assemblea costituente era consentire alle Regioni di realizzare sulla variazione comunale endoregionale la loro potestà legislativa. Non è però mai stato facile individuare i precisi limiti costituzionali della legislazione regionale.

Fin dagli anni Settanta la Corte costituzionale aveva ritenuto obbligatorio che la potestà legislativa regionale sulla variazione dei Comuni si inscrivesse in una previa normativa statale generale che doveva individuare gli elementi da considerare inderogabili su tutto il territorio nazionale. In attesa dell'introduzione delle Regioni ordinarie, però, uno dei principali dubbi riguardava l'applicabilità degli articoli della legge comunale e provinciale del 1934, le cui disposizioni sono state salvate dalla sentenza della Corte costituzionale 38/1969 come principi fondamentali che, considerato il carattere concorrente della materia sotto il vecchio art. 117 Cost., costituivano un limite alla legislazione regionale. [70]

L'impostazione nata sotto il fascismo, pertanto, ha continuato a dominare la materia fino all'adozione della l. 142 del 1990, strumento con cui sono state introdotte alcune significative novità, poi confermate dal d.lgs. 267/2000. Nella nuova legislazione era stato stabilito che i nuovi Comuni non potessero avere una popolazione inferiore ai 10000 abitanti o comunque determinare che la popolazione residua di un Comune scendesse sotto tale soglia.

Le fusioni di Comuni, invece, venivano considerate come uno strumento su cui puntare per favorire processi di aggregazione e porre rimedio all'eccessiva frammentazione comunale. In proposito l'art. 11 della l. 142/1990 stabiliva che la fusione di Comuni fosse da favorire per tutti i Comuni sotto i 5.000 abitanti e il successivo art. 26 introduceva l'Unione di Comuni come gestione associata che doveva accompagnare alla fusione. Il comma sesto dell'articolo prevedeva infatti che entro 10 anni dalla costituzione dell'Unione si dovesse procedere alla fusione, pena l'automatico scioglimento dell'Unione[71].

Questa visione, in realtà, è stata messa in crisi nel corso degli anni Novanta, quando è emerso in modo evidente che, da un lato, i processi di fusione erano politicamente difficili da realizzare e, dall'altro, i conferimenti di funzioni avviati dalla l. 59/1997 e ampliati dal d.lgs. 112/1998 richiedevano dimensioni ottimali di gestione che avevano un carattere più ampio di quanto poteva garantire la fusione di piccoli comuni.

---

[70] Considerato in diritto di Corte cost. 38/1969. Sulla pronuncia A. BARBERA, *Istituzione di nuovi Comuni, variazione di circoscrizioni comunali e principio democratico*, in *Foro amministrativo*, 2/1969, pp. 217 ss.; G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli editore, 1996, pp. 137 ss.

[71] M. BASSANI, *Art. 26*, in V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *Le autonomie locali. Legge 8 giugno 1990, n. 142*, Giuffré, Milano, 1990, pp. 376 ss.

Il d.lgs. 112/1998 aveva allora stabilito che per favorire l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni con una minore dimensione demografica, le Regioni dovessero individuare con legge i livelli ottimali di esercizio delle funzioni e i Comuni dovessero esercitarle in forma associata, scegliendo autonomamente soggetti, forme e metodologie. Si prevedeva altresì che le Regioni dovessero stabilire, sempre con legge, appositi strumenti di incentivazione capaci di favorire l'esercizio associato delle funzioni[72].

L'aspetto dell'incentivazione finanziaria alla fusione è diventato prevalente con l'art. 12 della l. 42/2009 che ha inserito tra i criteri direttivi del coordinamento della finanza delle autonomie locali «forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali». Dal 2013 lo Stato ha erogato ai nuovi Comuni prodotto di fusione contributi straordinari commisurati al 20% dei trasferimenti erariali per l'anno 2010, poi innalzati al 40% nel 2016, al 50% nel 2017 e al 60% a partire dal 2018[73].

Lo specifico punto del *referendum* di variazione comunale non è stato fatto oggetto di disposizioni specifiche da parte del legislatore statale, fatta eccezione per l'ipotesi della fusione per incorporazione disciplinata dall'art. 1, comma 130, della l. n. 56/2014 che stabilisce che, in questo caso, le «popolazioni interessate sono sentite […] mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione»[74].

Ad ogni modo, i punti fermi stabiliti dalla Corte costituzionale nel tempo sono stati nel senso di prevedere l'art. 133, secondo comma integrato soltanto con un *referendum* di tipo consultivo e preventivo, ovvero che deve svolgersi prima che venga avviato il procedimento legislativo regionale che avrà il compito di sancire la variazione[75].

Le Regioni, negli Statuti e nella legislazione ordinaria, si sono di fatto allineate a questa impostazione, dal momento che gli Statuti fanno riferimento espresso a un *referendum* consultivo e rinviano a una specifica legge regionale generale la definizione del procedimento[76].

L'iniziativa legislativa per la variazione territoriale è di solito la medesima delle altre leggi regionali e il profilo del *referendum* è disciplinato secondo le forme di una

---

[72] D.lgs. 112/1998, art. 3, secondo comma.

[73] Per un'analisi delle regole di incentivazione a partire dal 2013 G. MENEGUS, *Norme per il riordino della geografia comunale nella recente legislazione delle Regioni ordinarie (2014-2020)*, in *Osservatorio sulle fonti*¸1/2021; cfr. anche CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI, *Unioni e fusioni di comuni*, XVIII Legislatura, 30 aprile 2020.

[74] Sulla disposizione si pronunciata anche la Corte costituzionale nella sentenza 50/2015, che ha rigettato la questione di legittimità. In proposito C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2015, pp. 447 ss.

[75] I. CIOLLI, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, in *Giur. Cost.*, 2000, pp. 4371; C. FUSARO, *La fusione dei Comuni dopo la riforma delle autonomie*, in *Reg. gov. Loc.*, 1993, p. 865. Per la giurisprudenza costituzionale 204/1981; 453/1989; 279/1994; 237/2004; 2/2018; 214/2019.

[76] G. ARCONZO, *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'istituzione di nuovi Comuni*, in Giur. Cost., 2/2004, pp. 1419.

consultazione delle sole popolazioni direttamente interessate, mentre per le posizioni di eventuali controinteressati non è inusuale il riferimento a pareri.

A seguito della Legge Delrio, poi, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Umbria e Veneto sono intervenute sulla propria legislazione regionale in materia di variazioni territoriali[77].

Regione Calabria, con la l. r. 9/2016, ha provveduto ad abrogare il *quorum* costitutivo che figurava nel precedentemente nell'art. 44, secondo comma della l.r. 13/1983 ed ha lasciato un semplice *quorum* deliberativo. Per l'Emilia-Romagna tre leggi regionali (l. r. 17/201412, l. r. 13/2015 e l.r. 15/2016) si sono incaricate di riordinare il complesso tema dell'associazionismo comunale e dell'incentivazione alla fusione. Sulle fusioni, la l.r. 15/2016 ha stabilito regole procedurali diverse a seconda dell'esito delle consultazioni referendarie (art. 12, commi 9-ter, 9-quater, 9-quinquies, 9-sexies, 9-septies)[78]. Regione Lazio ha rimosso con la l.r. 7/2014 il *quorum* costitutivo che era previsto per ogni variazione territoriale, ma poi lo ha reintrodotto con la l.r. 12/2016 nei casi di costituzione di un nuovo comune per distacco di una o più frazioni o borgate.

Regione Liguria, ha adottato la l. r. 12/202016 per riordinare complessivamente la materia territoriale senza però introdurre particolari novità.

Regione Lombardia ha approvato due nuove leggi, l. r. 20/2015 e la l.r. 17/2017, che hanno ripensato integralmente le regole in materia di istituzione di nuovi Comuni, di modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali. In particolare, la l.r. 17/2017 ha introdotto forme di consultazione preliminare con la popolazione e le parti sociali ed economiche che possono essere attivate dai Comuni interessati alla procedura di variazione. Dopo questo confronto può esservi l'indizione del *referendum* consultivo a seguito del quale i Consigli comunali, a maggioranza assoluta dei loro componenti, possono presentare richiesta al Presidente della Giunta regionale per la promozione dell'iniziativa legislativa di variazione territoriale. Regione Umbria, con la l.r. 2/2014, ha abbassato il *quorum* deliberativo, fissato precedentemente nella maggioranza assoluta dei votanti, alla sola maggioranza dei voti espressi favorevoli. Regione Veneto, infine, ha tentato di semplificare con due leggi, la l.r. 2/2017 e la l.r. 3/2020, la disciplina complessiva del riordino comunale. In particolare, la seconda legge ha stabilito dei quorum differenti a seconda della percentuale di iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero) presenti tra i cittadini del Comune. Il *quorum* costitutivo è infatti del 40%, quando gli iscritti all'AIRE sono superiori al 10 % degli aventi diritto al voto; del 35%, quando gli iscritti all'AIRE sono superiori al 15% degli aventi diritto al voto; del 30%, quando gli iscritti all'AIRE sono superiori al 20% degli aventi diritto al voto[79].

---

[77] Per una rassegna analitica di queste leggi G. MENEGUS, *Norme per il riordino della geografia comunale*, cit.; C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2014, pp. 794 ss.

[78] A. PIRANI, *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2012, pp. 37 ss. Sulla rilevanza dell'esperienza dell'Emilia-Romagna nel riordino territoriale sia consentito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *La questione della sovracomunalità dopo il processo di decostruzione degli ultimi anni*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni. I Comuni davanti alla sfida del PNRR*, Roma, Castelvecchi, 2022, p. 222 ss.

[79] Testo dell'art. 6, c. 5-bis, l. reg. n. 25/1992 per come modificato dalla l.r. 3/2020. In proposito G. MENEGUS, *Norme per il riordino della geografia comunale*, cit.

Complessivamente le leggi regionali sembrano aver costituito un sistema coerente in cui, sullo specifico punto del *referendum* spicca l'introduzione di *quorum* sia costitutivi che deliberativi. Ad oggi Basilicata, Molise, Umbria, Veneto, prescrivono sia la partecipazione della maggioranza assoluta degli aventi diritto sia la maggioranza dei voti validi favorevoli[80]. La Liguria, invece, fissa il *quorum* di partecipazione al 30% degli aventi diritto, mentre l'Emilia-Romagna e il Lazio stabiliscono la necessaria partecipazione della maggioranza degli aventi diritto solo quando il nuovo Comune è il prodotto del distacco di una porzione di territorio o di una frazione[81]. Il Piemonte ha modificato con la l.r. 26/2022 la legislazione precedente prevedendo che il quesito sottoposto a *referendum* deve essere dichiarato accolto qualora si raggiunga, in ogni Comune interessato dal *referendum* la maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi, altrimenti deve ritenersi respinto[82]. Abruzzo, Calabria e Lombardia, infine, prevedono soltanto il quorum deliberativo[83].

Sulla legittimità di questi *quorum*, in particolare di quelli costitutivi, non è mai stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale, per quanto in dottrina siano stati avanzati dubbi sulla loro piena compatibilità con la Costituzione[84].

In effetti, considerato il carattere meramente consultivo del *referendum* previsto dall'art. 133, secondo comma Cost., le conseguenze principali di questi *quorum* sembrano forme di predeterminazione del prosieguo del procedimento: Abruzzo e Umbria prevedono ad esempio che il superamento del *quorum* implichi l'avvio obbligatorio del procedimento entro un certo termine. In altri casi risulta piuttosto complicato ricostruire le conseguenze del raggiungimento o meno del *quorum.* Così il Molise utilizza il *quorum* costitutivo per ritenere assolto l'obbligo di consultazione quando il *quorum* costitutivo non è raggiunto e per impedire la riproposizione di un medesimo quesito nei successivi tre anni (art. 14, comma terzo e art. 16 l. r. 35/1975). Il Veneto, invece, utilizza il doppio *quorum* costitutivo e deliberativo, ma non chiarisce poi le conseguenze che possono derivare dal raggiungimento o meno dei due *quorum.*

Stante l'assenza di pronunce della Corte costituzionale, sembra ad ogni modo possibile suggerire che, se può essere ragionevole ritenere che il mancato raggiungimento dei *quorum* interrompa la prosecuzione del procedimento, non sembra invece possibile ipotizzare che il loro raggiungimento produca un qualche automatismo nella realizzazione della variazione territoriale. La compresenza del *referendum* e del procedimento legislativo, infatti, determina, tanto nell'art. 132 che nell'art. 133 che il procedimento legislativo sia una sede qualificata di valutazione di tutti gli interessi presenti. Se quindi è possibile che *quorum* particolarmente elevati producano magari delle semplificazioni del procedimento, non è però mai possibile che essi vincolino in un qualche modo il legislatore regionale[85].

---

[80] L.r. Basilicata 42/1993, artt. 6 e 9; l.r. Molise 35/1975, art. 14; l.r. Umbria 14/2010, art. 48, comma 1; l.r. Veneto 25/1992 art. 6, comma 5.

[81] L.r. Liguria, l.r. 12/2020, art. 52; l.r. Emilia-Romagna 24/1996, art. 12, 9-bis; l.r. Lazio 19/1980, art. 7.

[82] Art. 36, comma terzo.

[83] L.r. Abruzzo 44/2007, art. 30; l.r. Calabria 9/2016; l.r. Lombardia 29/2006, art. 9-ter, comma 6.

[84] G. MENEGUS, R. BIN, *Sul quorum nei referendum per le variazioni territoriali dei Comuni. Il caso veneziano non è affatto banale*, in *LaCostituzione.info*, 10 ottobre 2020.

[85] Semplificazioni del procedimento sono previste ad esempio dall'Emilia-Romagna.

5. Considerazioni conclusive

Considerando l'esperienza dei *referendum* di variazione territoriale è possibile notare come l'istituto abbia seguito una vicenda applicativa molto diversa da quella che era stata immaginata dai Costituenti. Questioni che erano apparse allora dirimenti, come il superamento delle Regioni storico-statistiche, sono state in realtà così poco sentite dai territori che il primo comma dell'art. 132 della Costituzione è rimasto una norma di fatto inattuata[86]. Al contrario, il secondo comma dell'art. 132 ha suscitato nel tempo un interesse che probabilmente i Costituenti non avevano previsto, ma che oggi risulta cruciale nel mettere in evidenza alcune delle contraddizioni insite nel dualismo tra Regioni ordinarie e Regioni speciali.

Complessivamente la Corte costituzionale ha svolto un ruolo fondamentale nel consentire alla disciplina di diventare operativa e, così facendo, ha reso possibile l'inveramento di un ulteriore strumento di realizzazione della sovranità popolare. A partire dalla sentenza 334/2004, infatti, la Corte costituzionale ha delineato un meccanismo coerente, che ben si colloca nel complessivo contesto dell'ordinamento repubblicano e che, nonostante l'incostanza che ha riguardato alcuni aspetti della disciplina, si fonda però su alcuni rilevanti punti fermi.

Così è possibile affermare che i *referendum* previsti tanto dall'art. 132 che dall'art. 133 sono dei *referendum* consultivi che non producono alcun effetto di vincolo rispetto al procedimento legislativo successivo, sia esso statale o regionale. Allo stesso modo, è stato chiaramente stabilito che il motivo per cui nelle due disposizioni è previsto un *referendum* è l'accertamento dell'effettiva volontà della popolazione direttamente interessata dalla variazione, una volontà che ha un mero carattere autoidentificativo, ma che non può tradursi in una pretesa a vedere realizzata l'autoidentificazione medesima.

Un altro elemento che appare estremamente rilevante è il significato che la Corte costituzionale ha attribuito al procedimento legislativo che non è mera ratifica di un desiderio di modificazione territoriale e che deve essere inteso, invece, come la sede per l'analisi e la discussione, anche solenne, dell'insieme di interessi che sono implicati nella variazione, nonché delle ragioni di unità che devono essere poste a fondamento delle decisioni statali. In questo senso, innanzitutto, l'acquisizione dei pareri regionali costituisce una base informativa fondamentale che dovrebbe costituire uno strumento indefettibile per realizzare il confronto parlamentare.

Si è però avuto modo di vedere nelle pagine precedenti come accanto a questa struttura complessivamente limpida, i *referendum* territoriali siano ancora avvolti da alcuni elementi problematici. In particolare, l'applicazione concreta della procedura appare spesso connotata dalla reviviscenza di categorie ottocentesche. Tra di esse un ruolo di primo piano è senz'altro svolto dal "diritto di autodeterminazione", diritto

[86] Appare significativo che l'istituzione della Regione Molise con la l. cost. 1/1963 abbia seguito la procedura semplificata prevista dall'XI disposizione transitoria. Sui molti dubbi che solleva la scelta di non applicare l'art. 132 comma primo in quel caso M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 131* in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 87 ss.

inopinatamente richiamato dalla Corte costituzionale nella sentenza 334/2004, ma che in realtà non dovrebbe avere nulla a che vedere con il sistema repubblicano delle autonomie.

Si è visto infatti come i *referendum* degli articoli 132 e 133 non hanno alcun collegamento con il diritto di autodeterminazione, ma sono espressioni qualificate della partecipazione popolare, questa sì principio davvero repubblicano che informa di sé tutta la Costituzione. Il fatto che la Corte, però, abbia ricollegato le variazioni al diritto di autodeterminazione ha dato adito a richieste dei territori di tipo particolaristico ed ha più in generale legittimato una lettura di queste procedure, anche da parte dello Stato, come affermazione di peculiari caratteri storico-identitari, anacronistici per l'ordinamento repubblicano.

La mancata riconduzione del *referendum* al principio della partecipazione popolare, però, produce anche un'altra conseguenza, che non deve affatto essere sottovalutata. Se è indubitabile che questi *referendum* sono di tipo consultivo e quindi certamente non vincolano il legislatore, non è però possibile pensare che la partecipazione popolare si esaurisca nel solo momento della consultazione referendaria. Nel sistema repubblicano, infatti, la partecipazione è un elemento inesauribile che deve portare soprattutto il legislatore statale a rendere conto costantemente delle proprie decisioni. Così quando i *referendum* di variazione territoriale hanno un esito positivo, formulano per il legislatore una domanda che non può rimanere semplicemente inevasa, ma che deve dare luogo a dei procedimenti legislativi basati su ampie istruttorie conoscitive idonee a valutare e spiegare le ragioni che consentono o impediscono ai territori di vedere realizzate le loro aspirazioni di variazione territoriale.

Le leggi di variazione territoriale che si sono realizzate, invece, contengono riferimenti limitatissimi alle ragioni che le sostengono e nei molti casi che non sono arrivati a compimento sia i Comuni sia le Regioni hanno più volte lamentato, anche davanti alla Corte costituzionale, un atteggiamento semplicemente elusivo dello Stato che non può essere considerato conforme alla natura repubblicana dell'ordinamento italiano[87].

[87] Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli anelli istituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2016, pp. 47 ss.