

**Riflessioni sulla prima attuazione
dell'art. 132, secondo comma, Cost.,
dopo sessantuno anni di vita:
l'esame del disegno di legge di variazione
territoriale regionale e l'acquisizione
dei pareri regionali sulla scorta
del "caso Alta Valmarecchia"**

di Fabio Ratto Trabucco

Sommario

1. *L'esame del disegno di legge di variazione territoriale regionale.* –
2. *L'acquisizione dei pareri regionali sul disegno di legge di variazione territoriale regionale.*

1. *L'esame del disegno di legge di variazione territoriale regionale*

La procedura di variazione territoriale regionale nella forma della migrazione di un Comune da una Regione all'altra ha assunto carattere di attualità solo dopo essere rimasta una mera ipotesi teorica per quasi sei decenni dalla sua previsione costituzionale inserita all'art. 132, secondo comma, ⁽¹⁾ e per certi

(1) La disposizione è stata novellata dall'art. 9, primo comma, della Legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1, di riforma del Titolo V, che ha inserito un inciso al solo fine di precisare che quando si opera l'aggregazione o il distacco di Enti locali da una Regione a un'altra è necessario ottenere il consenso delle sole popolazioni dei Comuni o delle Province direttamente interessate al mutamento territoriale. Per un commento alla riforma dell'art. 132, secondo comma, Cost., intervenuta nel 2001, si vedano: M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e comuni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 201-209; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il distacco-aggregazione di Province e Comuni da una Regione ad un'altra dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, in *L'Amministrazione locale*, 2002, pp. 13 ss.

versi appariva come una delle norme destinate a permanere dormienti vita natural durante. È infatti grazie alla sentenza della Consulta n. 334 del 2004 ⁽²⁾, dichiarativa dell'illegittimità della legge referendaria 25 maggio 1970, n. 352, nella parte in cui introduceva oneri procedurali non previsti in Costituzione per il cambio di Regione, imponendo fra l'altro il duplice *referendum* regionale, che si è pervenuti ad una attuazione del disposto in argomento ⁽³⁾, dapprima con riguardo alla sola fase referendaria e più recentemente anche circa il procedimento legislativo *ad hoc* finalizzato alla mutazione dei confini regionali.

In questa sede s'intende particolarmente riflettere sul seguito della procedura in presenza dell'esito favorevole del *referendum* territoriale, posto che secondo il preciso tenore dell'art. 45, quarto comma, della citata legge del 1970, entro sessanta giorni decorrenti dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'estratto del verbale dell'Ufficio centrale per il *referendum* che proclama il risultato referendario favorevole, il Ministro dell'Interno è tenuto alla presentazione in Parlamento del relativo disegno di legge di variazione territoriale regionale.

(2) Per un commento alla pronuncia citata, cfr. T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex articoli 132 e 133 della Costituzione: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, 2005, n. 3, pp. 417-430 e 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, 23 novembre 2004.

(3) Sulla disciplina del *referendum* per le variazioni territoriali, ex art. 132, secondo comma, Cost., cfr. particolarmente: M. MOTRONI, *La migrazione dei Comuni di frontiera verso le Regioni a Statuto speciale: la problematica scelta della fonte idonea a produrre l'effetto di variazione territoriale*, in www.federalismi.it, 4/2008; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione" dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, in www.federalismi.it, 2/2008; S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 107-145; L. 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. 39-69; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, Cedam, 1991, II; ID., Art. 132, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione (art. 128-133)*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1990, pp. 124-203; G. D'ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale (Questioni costituzionali)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, II, pp. 684 ss.; V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Milano, Mondadori, 1976, pp. 413-418.

Nella XV legislatura il Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, ha depositato in Parlamento sei disegni di legge di variazione territoriale regionale per altrettante procedure ⁽⁴⁾, mentre per le restanti quattro ⁽⁵⁾ non ha presentato alcun atto d'iniziativa legislativa adducendo la formale motivazione che sarebbero state espresse perplessità da parte della Presidenza della Repubblica in sede di autorizzazione al deposito del disegno di legge al Parlamento in merito alla presentazione delle predette proposte di legge senza i preventivi pareri regionali.

Peraltro, è opinione consolidata in dottrina che l'autorizzazione presidenziale non può essere rifiutata se non nel caso in cui l'atto manchi di un requisito formale o possa mettere in gioco la responsabilità penale del Capo dello Stato ⁽⁶⁾, potendo al più richiedere al governo un riesame del disegno di legge per motivi di legittimità o, secondo parte della dottrina, anche di merito, allorquando in casi eccezionali ritenga che l'iniziativa governativa sia un grave errore politico ⁽⁷⁾. In tema, la Corte costituzionale con la recente ordinanza 15-23 dicembre

(4) Cfr. i seguenti disegni di legge governativi della XV legislatura: Atto Camera n. 1427, relativo al Comune di Lamon; Atto Camera n. 2524, relativo al Comune di Sovramonte; Atto Camera n. 2525, relativo al Comune di Noasca; Atto Camera n. 2526, relativo al Comune di Cinto Caomaggiore; Atto Camera n. 2527, relativo ai Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello; Atto Camera n. 2727, relativo al Comune di Carema.

(5) Si tratta delle procedure ex art. 132, secondo comma, Cost., relative agli otto Comuni dell'Altopiano di Asiago (Comuni di Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Luserna, Roza e Rotzo) e ai tre Comuni della Ladinia del Sella (Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia), che hanno svolto consultazioni cumulative, nonché ai due Comuni dell'Alta Valmarecchia di Montecopiolo e di Sassofeltrio che hanno svolto referendum distinti.

(6) Cfr. G. GUIGLIA, *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Torino, Giappichelli, 1991.

(7) Per quest'ultima ipotesi, cfr. A.A. CERVATI, *Parlamento e funzione legislativa*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, Laterza, 1982. Del resto, lo stesso Presidente Einaudi ebbe modo di rilevare che il Capo dello Stato dispone comunque di un potere di controllo esercitabile al termine del procedimento legislativo, sotto forma di rinvio delle leggi approvate dalle Camere, in base all'art. 74 Cost.; sicché sarebbe incongruo – al di fuori delle ipotesi di gravi ed evidenti violazioni costituzionali – che egli bloccasse il procedimento in partenza, sottraendo alle Camere la possibilità di esprimere il loro avviso sul punto.

2008, n. 434, ha dichiarato inammissibile per difetto del solo requisito soggettivo, senza quindi spingersi a sindacare l'oggetto delle attribuzioni costituzionali che si adducevano lese, il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal delegato comunale alla procedura relativa agli otto Comuni dell'Altopiano di Asiago contro il Capo dello Stato per la mancata autorizzazione alla presentazione al Parlamento del relativo disegno di legge governativo ex art. 132, secondo comma, Cost.

In sostanza i consiglieri costituzionali del Capo dello Stato negavano che il progetto di legge potesse essere trasmesso alle Camere «senza la preventiva acquisizione dei pareri dei Consigli regionali» ⁽⁸⁾, per quanto paradossalmente invece la stessa Consulta nella precedente sentenza 21 febbraio-9 marzo 2007, n. 66, pronunciandosi su un ricorso per conflitto tra enti sollevato dalla Regione Valle d'Aosta contro il Governo in tema di indizione di *referendum* ex art. 132, secondo comma, Cost., ha avuto modo di ripercorre la procedura *de qua* precisando che il coinvolgimento delle Regioni interessate deve ben avvenire «prima dei lavori legislativi che avranno inizio con l'eventuale presentazione del disegno di legge governativo» ma solo relativamente alla «richiesta» ai Consigli regionali del parere sulla proposta legislativa. Ne consegue che non necessita in alcun

(8) Le «perplexità» presidenziali sulla «opportunità» di presentare al Parlamento il disegno di legge relativo agli otto Comuni dell'Altopiano di Asiago sono riportate in una nota del 26 luglio 2007 indirizzata al delegato comunale dall'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari del Ministero dell'Interno, posta alla base delle presunte attribuzioni lese nel ricorso citato. La medesima affermazione è stata riportata nella tabella datata 21 ottobre 2008 contenente i dati relativi alle procedure di distacco-aggregazione per i Comuni interessati, depositata il 5 novembre 2008 dal Sottosegretario di Stato per l'Interno a contributo del Governo per i lavori della Commissione Affari Costituzionale ai fini dell'esame della proposta di legge costituzionale Atto Camera n. 1221, d'iniziativa della deputata Lanzillotta ed altri, in tema di modifica dell'art. 132, secondo comma, Cost. In quest'ultima tabella il citato motivo ostativo alla presentazione del disegno di legge governativo alle Camere è esteso anche ai Comuni che hanno intrapreso positivamente la procedura ex art. 132, secondo comma, Cost., successivamente a quelli dell'Altopiano di Asiago, e cioè: Montecopiolo, Sassofeltrio, Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana, Colle Santa Lucia, Pedemonte e Sappada. La predetta tabella è reperibile all'indirizzo: http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/200811/1105/html/01/allegato.htm.

modo la preventiva acquisizione dello stesso parere prima del deposito del progetto di legge ⁽⁹⁾, fermo restando che l'inizio dei lavori parlamentari in Commissione referente dovrà decorre successivamente alla trasmissione dell'atto consultivo regionale, salvo il caso in cui l'assise consiliare decidesse eventualmente di non esprimerlo come accaduto nel caso della Regione Veneto per il Comune di Lamon di cui parleremo in seguito.

Con l'intervenuto scioglimento anticipato delle Camere e l'inizio della XVI legislatura l'esecutivo ha, sino a questo momento, formalmente proseguito sulla medesima linea negando di procedere alla presentazione dei disegni di legge in materia ⁽¹⁰⁾. Tuttavia, al riguardo, non si può obliterare che l'iniziativa legislativa del Ministro dell'Interno detiene un carattere vincolato sul piano sostanziale e temporale ⁽¹¹⁾, a seguito dell'esito favorevole del *referendum*. Infatti, la legge di variazione territoriale è una legge "comunitaria", nella quale la volontà manifestata dal corpo elettorale interessato viene messa a contenuto nella legge statale che presta una voce altrimenti inesprimibile all'identità e all'autonomia di un soggetto del pluralismo territoriale.

Così, il legislatore ha attribuito il potere di avviare l'*iter legis* a un organo che in via ordinaria ne è sprovvisto in forza dell'art. 71, primo comma, Cost. e, per quanto permangono al-

(9) Interpreta invece erroneamente nel senso che il parere regionale «dovrebbe precedere la presentazione alle Camere del disegno di legge costituzionale di variazione», senza con ciò distinguere tra la richiesta di parere e l'atto consultivo reso, S. MABELLINI, *Identità culturali e dimensione territoriale*, cit., p. 141.

(10) Alle procedure di cui alle note precedenti, nel corso della XVI legislatura si sono aggiunte quelle relative ai due Comuni di Magasa e di Valvestino, che hanno singolarmente approvato il quesito referendario di distacco dalla Regione Lombardia e aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

(11) Sull'iniziativa del Ministro dell'Interno come «atto dovuto», cfr. G.M. SALERNO, *Referendum* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1988, XXXIX, p. 251, mentre sulla «facoltà» governativa di presentare il disegno di legge si veda G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971, p. 232. Opta per la non perentorietà del termine S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale*, cit., p. 142. Inoltre, esprime perplessità sul fatto che una legge ordinaria possa introdurre una forma di iniziativa legislativa vincolata affidata a un singolo Ministro, anziché al Governo, M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., pp. 178-182.

cuni dubbi sulla sua legittimità costituzionale, la dottrina si è sforzata di considerarla un'iniziativa «tecnica» ⁽¹²⁾ quale «organo di trasmissione» ⁽¹³⁾ competente a prendere atto, e conseguentemente obbligato ad agire, in quanto gli organi locali e il corpo elettorale comunale hanno rispettivamente deliberato e ratificato per via referendaria. E dunque, se il termine assegnato al Ministro dell'Interno spira senza la presentazione del disegno di legge al Parlamento è legittimamente ipotizzabile l'iniziativa surrogatoria ⁽¹⁴⁾ del Governo ⁽¹⁵⁾, dei parlamentari e, anche, dei Consigli regionali interessati ⁽¹⁶⁾ per quanto ragio-

(12) Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali*, cit., p. 97, che parla di «referendum d'iniziativa»; contra M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, Jovene, 1971, p. 56. Tuttavia, la questione di legittimità costituzionale in argomento è stata sollevata dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nell'ambito del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti nn. 5 e 6 del 2007, per quanto più che sul potere attribuito al Ministro dell'Interno la censura si appuntasse sul conferimento di «un potere di iniziativa legislativa ad una maggioranza di elettori che partecipano ad un referendum comunale» in violazione dell'art. 71, primo comma, Cost., ma la Corte costituzionale con sentenza n. 140 del 2008 ha dichiarato cessata la materia del contendere per sopravvenuta fine della legislatura nelle more del giudizio. Per una critica della pronuncia nella parte relativa alla decadenza dei disegni di legge, cfr. G.U. RESCIGNO, *Se nel procedimento di approvazione delle leggi costituzionali lo scioglimento delle camere determini «per effetto di una nota consuetudine di diritto parlamentare» la irrimediabile decadenza dei relativi progetti o disegni di legge, e di altre questioni connesse o conseguenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, n. 3, pp. 1731-1739.

(13) Così, M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, cit., p. 56.

(14) Sull'ammissibilità della surrogazione in ipotesi di mancato esercizio dell'iniziativa governativa «vincolata» nel caso dell'art. 132, secondo comma, Cost., cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 182, e in generale: F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, Giuffrè, 1971, 19 ss.; A.M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1963, IX, p. 635; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto* in V. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile, Disposizioni sulla legge in generale (artt. 1-9)*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1977, p. 192. Contra però G. CONTINI, *La revisione costituzionale*, cit., p. 233.

(15) Per E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 63, la formula dell'art. 45, quarto comma, legge n. 352 del 1970, sembra escludere l'ipotesi della deliberazione del Consiglio dei Ministri.

(16) Anche aderendo alla tesi dottrinarica per cui l'iniziativa legislativa regionale sia limitata alle materie di competenza regionale non sembra dubbio che le variazioni territoriali regionali rientrino nella nozione di interesse regionale. In tema, cfr.: F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 634 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 731; E. SPAGNA MUSSO, *Iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli, Jo-

ni di quello che si può definire “buon vicinato regionale” potrebbero forse imporre di non pervenire al deposito di un disegno di legge regionale di aggregazione di uno o più Comuni inseriti – per i più svariati e magari contestabili motivi – in una Regione confinante. L'intervento governativo o parlamentare potrebbero quindi essere maggiormente in grado di agire da una posizione di terzietà rispetto alle parti direttamente antagoniste e cioè le due Regioni chiamate in causa dall'elettorato comunale con l'approvazione del *referendum* di migrazione territoriale.

Peraltro, occorre ricordare che la Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 66 del 2007 afferma che i lavori legislativi «avranno inizio con l'*eventuale* presentazione del disegno di legge governativo», a riprova del fatto che il suo deposito in Parlamento possa anche non avvenire, sostituito da un'altra tipologia d'iniziativa. Infatti, come non considerare l'ipotesi che il Ministro dell'Interno, o anche l'esecutivo nel suo complesso, potrebbero dare una loro autonoma valutazione politica della procedura di migrazione regionale, nell'ambito dei compiti specifici che gli sono attribuiti dall'ordinamento, e ritenere di non dover procedere ad attivare l'iniziativa legislativa formale. Sostanzialmente si tratta di quanto sta avvenendo nell'attuale XVI legislatura.

Del resto, l'assenza dell'iniziativa legislativa dell'esecutivo non appare in alcun modo in grado di escludere quella parlamentare che si è manifestata per quasi tutte le procedure di variazione territoriale regionale attivate⁽¹⁷⁾, similmente a quanto avviene per la ratifica dei trattati internazionali cui dovrebbe provvedersi con un disegno di legge governativo⁽¹⁸⁾ ma che in realtà è in alcuni casi surrogato dalla proposta legislativa di uno

vene, 1958, p. 95.

(17) Nel corso della XVI legislatura, al momento, sono state depositate ventuno proposte di legge d'iniziativa parlamentare relative a undici procedure di variazione territoriale regionale sulle quattordici complessivamente attivate.

(18) La materia rientra nell'ambito della cd. iniziativa legislativa riservata al Governo, come per le leggi di conversione dei decreti legge, di bilancio e finanziarie, comunitarie, nonché in genere le leggi di approvazione e autorizzazione, per quanto in certe ipotesi la dottrina non esclude che possa intervenire il Parlamento. Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi*, cit., p. 126 ss.

o più parlamentari.

Al riguardo è interessante notare che già nella fase finale della XIV legislatura, circa il seguito del primo caso di *referendum* favorevole al cambio di Regione, relativo al Comune di Lamon, stante la mancata presentazione del disegno di legge governativo, è stata depositata una proposta d'iniziativa parlamentare avente natura ordinaria ⁽¹⁹⁾ di cui la Commissione Affari Costituzionali ha, in effetti, avviato l'esame in sede referente nella seduta del 24 gennaio 2006, per quanto l'*iter* si è poi successivamente interrotto a causa della fine naturale della legislatura.

In particolare, quanto sopra avvenuto per il Comune di Lamon, dimostra come il procedimento legislativo conseguente all'esito favorevole del *referendum* di variazione territoriale regionale possa ben prendere avvio anche con la presentazione e successiva discussione di una proposta di legge d'iniziativa parlamentare, pur in assenza del deposito del disegno di legge governativo obbligatoriamente previsto dall'art. 45, quarto comma, della legge referendaria del 1970, che potrà intervenire successivamente ed essere congiunto al progetto già in corso di esame.

A maggior ragione, nell'attuale XVI legislatura emerge il caso della procedura di distacco-aggregazione relativa ai sette Comuni dell'Alta Valmarecchia, che dalle Marche che hanno realizzato il trasferimento in Emilia-Romagna, per i quali le proposte di legge d'iniziativa parlamentare sono state discusse e definitivamente approvate in dai due rami del Parlamento e indi trasfuse nella legge 3 agosto 2009, n. 117, in vigore dal 15 successivo ⁽²⁰⁾, sulla scorta dei pareri dei rispettivi Consigli re-

(19) Si tratta dell'Atto Camera n. 6274, d'iniziativa del deputato Boato, presentato il 18 gennaio 2006.

(20) Cfr. Atto Camera n. 63, d'iniziativa del deputato Pizzolante ed altri e Atto Camera n. 177, d'iniziativa del deputato Pini ed altri, presentati il 29 aprile 2008, approvati in testo unificato dalla Commissione Affari costituzionali nella seduta del 29 febbraio 2009 e dall'Assemblea di Montecitorio il 6 maggio 2009, divenuto Atto Senato n. 1552, trasmesso alla Presidenza il 7 maggio 2009, e abbinato all'Atto Senato n. 628, d'iniziativa del deputato Berselli, presentato il 21 maggio 2008, approvato definitivamente in sede deliberante dalla Commissione Affari costituzionali di Palazzo

gionali, ma in totale assenza del disegno di legge governativo previsto dall'art. 45, quarto comma, della legge n. 352 del 1970. Si tratta della prima applicazione della procedura contemplata all'art. 132, secondo comma, Cost., in sessantuno anni di storia repubblicana.

In tema circa il fatto che le predette iniziative legislative non siano derivate dal Ministro dell'Interno, bensì da parlamentari, ci si può ben domandare se il procedimento previsto per il distacco di Comuni da una Regione all'altra sia stato effettivamente rispettato.

Al riguardo occorre rammentare che le previsioni normative relative ai disegni di legge di variazione territoriale regionale sono contenute in una legge ordinaria da intendersi come una legge di sistema, che regola complessivamente il processo di trasformazione della consistenza territoriale delle Regioni. Al riguardo, se una parte della dottrina ritiene che le leggi ordinarie di sistema regolanti i successivi procedimenti legislativi, cioè che costituiscono una normativa sulla produzione legislativa, debbano essere osservate dalle leggi e dagli atti con forza di legge che sono tenuti a rispettare quel procedimento, un'altra parte afferma sostanzialmente il contrario.

Tuttavia, una posizione equilibrata in merito, tralasciando la questione inerente gli atti aventi forza di legge – posto che in tal caso ci troviamo di fronte a una legge – è quella che non ravvisa nell'inosservanza delle leggi ordinarie sulla produzione legislativa un vizio di costituzionalità, ma avverte che questa inosservanza può essere assunta come un dato rilevante nel successivo scrutinio di costituzionalità, qualora intervenisse.

Nel caso di specie, però, la surroga dell'iniziativa governativa con quella parlamentare non assume un particolare significato dal punto di vista dell'apprezzamento della costituzionalità della legge. Appare invece fondante che il Parlamento svolga la propria valutazione di carattere politico sull'ipotesi di distacco. In forza di ciò se le Camere espletano la loro funzione non rile-

Madama il 29 luglio 2009. La legge 3 agosto 2009, n. 117, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 agosto 2009, n. 188, ed è entrata in vigore il giorno successivo.

va la provenienza dell'iniziativa legislativa.

A questo punto occorre soffermarsi sulla stessa valutazione politica del Parlamento posto che non appare condivisibile – sia per ragioni testuali, che sistematiche – una tesi generica per cui ogni iniziativa legislativa derivante da un *referendum* popolare approvativo del distacco-aggregazione debba necessariamente ritenersi un atto dovuto.

Dal punto di vista meramente testuale occorre ricordare che sia il primo che il secondo comma dell'art. 132 Cost. configurano il *referendum* popolare come atto di approvazione, in quanto parlano di «approvazione popolare». La legge ordinaria prevista dal secondo comma dell'art. 132 si sovrappone a quest'atto di approvazione, per cui occorre chiarire cosa s'intenda per «approvazione» e quale sia il rapporto tra la legge e il *referendum*. Al riguardo occorre riferirsi alla XI Disposizione transitoria e finale della Costituzione la quale stabilisce che fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Carta «si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni [...] fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate».

Inoltre, dal momento che, nel passaggio immediatamente precedente, la XI Disposizione transitoria richiama testualmente l'art. 132, ciò significa che il *referendum* è finalizzato a «sentire» le popolazioni interessate. Perciò, la consultazione non ha una caratura decisoria, ma è sostanzialmente consultiva, poiché il «sentire le popolazioni interessate» citato dalla XI Disposizione transitoria e finale si riferisce proprio al *referendum* previsto dall'art. 132 Cost. D'altro canto se negli atti dell'Assemblea Costituente non risulta una manifestazione univoca di volontà in tal senso, almeno un intervento molto autorevole di Ambrosini si muoveva in questa direzione ⁽²¹⁾.

Inoltre, la dottrina ha rilevato come l'art. 132, secondo

(21) Non a caso, in sede di discussione dell'art. 23 del progetto di ordinamento regionale, il relatore Ambrosini affermava che per il risultato del *referendum* di variazione territoriale regionale si deve parlare di un mero «valore di iniziativa e non di valore consultivo». Cfr. Atti Assemblea Costituente, II Sottocommissione, Discussioni, 18 dicembre 1946, p. 767.

comma, Cost., presenti dei rilevanti nodi di coordinamento con gli artt. 131, 56 e 57, Cost., in quanto il distacco di Comuni da una Regione all'altra, da un lato altera l'identità territoriale delle Regioni – e questo è il problema di rapporto con l'art. 131 che elenca le Regioni – e, dall'altro lato determina fatalmente l'alterazione dei collegi senatoriali e delle circoscrizioni elettorali nelle due Regioni interessate e può – ma solo teoricamente, come ben la Consulta ha fatto notare nel caso Noasca per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* – addirittura comportare una riduzione o un aumento del numero di seggi assegnati ⁽²²⁾.

A ciò s'aggiunga la modifica delle circoscrizioni per le elezioni provinciali in cui sussistono collegi uninominali, ancorché nell'ambito di un sistema proporzionale ⁽²³⁾, per cui è necessario un ridisegno complessivo di tutte le circoscrizioni sia della Provincia cedente, che di quella ricevente ⁽²⁴⁾ e la contestuale revisione della legislazione elettorale di contorno.

Altresì, occorre ricordare che la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali – i cui lavori sono stati ampiamenti trasfusi nella legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato anche l'art. 132, secondo comma, Cost. – aveva previsto,

(22) La questione è stata sollevata dalla Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* nell'ambito del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti n. 11 del 2006, relativo alla procedura referendaria ex art. 132, secondo comma, Cost., attivata dal Comune di Noasca, in forza dell'assunto per cui la norma dell'art. 57, terzo comma, Cost., che attribuisce un seggio senatoriale a tale Regione indipendentemente dalla popolazione residente, potrebbe essere anche fortemente alterata da «un indiscriminato aumento della popolazione regionale» conseguente al diffondersi della tendenza ad aggregarsi alla Regione ricorrente, tendenza che non verrebbe adeguatamente contenuta dalla procedura di cui al secondo comma dell'art. 132 Cost. Tuttavia, la Consulta ha dichiarato inammissibile tale censura con la già citata sentenza n. 66 del 2007, affermando trattarsi di una violazione «meramente ipotetica (oltre che collegata a incerti elementi di fatto)», mentre per giurisprudenza consolidata nei conflitti di attribuzione fra enti occorre che gli atti impugnati producano effetti lesivi attuali nella sfera di attribuzioni del ricorrente (punto 2 del *Considerato in diritto*).

(23) Secondo il sistema elettorale delineato dagli artt. 74 e 75 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché dalla legge 8 marzo 1951, n. 122.

(24) Così, l'art. 2, quarto comma, della legge n. 117 del 2009 per il distacco-aggregazione dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia prescrive che entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore – e quindi entro il 15 febbraio 2010 – si proceda alla ridefinizione delle tabelle delle circoscrizioni dei collegi elettorali delle Province di Pesaro-Urbino e di Rimini, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 122 del 1951.

almeno inizialmente, la legge costituzionale anche per il semplice distacco dei Comuni e quindi non si può in alcun modo pensare ad un atto dovuto in presenza di una legge costituzionale. Questo insieme di presupposti evidenzia che la legge del Parlamento non possa ritenersi doverosamente conseguenziale al *referendum* popolare, il quale mantiene intatta la sua natura tipicamente consultiva. Spetta perciò alle Camere effettuare l'apprezzamento dell'interesse generale e la valutazione delle conseguenze del distacco, nell'ambito di un procedimento che è articolato in una pluralità di fasi distinte, una delle quali vede l'intervento del Parlamento e la legge quale atto finale e logicamente decisivo.

In ogni caso resta fermo che il principio democratico impone un'adeguata considerazione della volontà popolare per come è stata manifestata in via referendaria, ma l'apprezzamento politico generale spetta *sine dubio* al Parlamento che non adempie quindi ad un ruolo meramente notarile. Tuttavia, ferma restando la sovranità delle Camere in ordine alla decisione da assumere, il principio di certezza affermato da una consolidata giurisprudenza costituzionale suggerisce di pervenire in ogni caso a una pronuncia parlamentare esplicita anziché, in presenza di un'opposizione al distacco-aggregazione, pervenire all'ipotesi di abbandonare il disegno di legge quiescente. Infatti, le consultazioni referendarie di variazione territoriale espletate con esito positivo si configurano quali manifestazioni di autonomia rispetto alle quali vale il principio per cui il Parlamento è tenuto ad agevolare il perseguimento delle esigenze che di questa siano espressione ⁽²⁵⁾.

Peraltro, nell'ambito dell'attuazione dell'art. 132, secondo comma, Cost., occorre rammentare che qui entra in gioco anche il principio dell'autodeterminazione dei popoli ⁽²⁶⁾ – immanen-

(25) Cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 352-353, che richiama al riguardo il modello, ormai desueto, delle leggi statali di approvazione degli Statuti ordinari.

(26) In tema cfr. F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli*, in AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, II, pp. 1026 ss.

te alla Costituzione a seguito della valorizzazione del meccanismo regionale – che in tal modo effettuano una scelta al fine del passaggio da un territorio all'altro. Rispetto a questo procedimento il compito del Parlamento è di farsi garante e tutore degli interessi unitari onde evitare che il distacco-aggregazione in esame non giunga a minare il principio di unitarietà e di coesione economica e sociale che, per certi versi, è sovraordinato al principio di autodeterminazione il quale deve sempre essere assoggettato a temperamento. Le Camere devono assicurare il principio dell'interesse unitario nel caso vi fossero forti asimmetrie fra la richiesta di distacco e l'oggettiva collocazione del Comune in un contesto territoriale completamente avulso rispetto alla sua tradizione storica, politica e culturale. Sussiste quindi un margine di autonomia nell'intervento legislativo rispetto alle determinazioni che si realizzano con il *referendum* locale e attraverso tutte le altre fasi del procedimento a partire dai pareri regionali.

In questa sede entra in gioco l'art. 67 Cost. per cui ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione, per cui le Camere sono chiamate a valutare la tematica *de qua* alla luce dell'interesse nazionale, e quindi dell'interesse generale, dell'intera comunità politica e della Repubblica. Infatti, stante la ridefinizione dei rapporti Repubblica-Stato-Regioni, in forza della riforma del Titolo V del 2001 gli Enti locali e le Regioni sono considerati dalla giurisprudenza e dalla dottrina come enti a competenza generale in quanto destinati a curare gli interessi della popolazione in essa residente mentre la sintesi, a livello nazionale, spetta al Parlamento. L'art. 132, secondo comma, Cost., intende così far emergere, a livello degli interessi generali, una questione che apparentemente potrebbe essere solo locale, ma in realtà coinvolge tutti quei problemi che trascendono la località del fenomeno in corso di disciplina. Perciò anche qualora i pareri regionali fossero convergenti permane un margine di valutazione di un livello istituzionale diverso che deve tenere conto di una serie di profili diversi da quelli delle popolazioni interessate. I profili di queste ultime rappresentano un momento di democrazia relativa al luogo in cui è promossa l'istanza,

segue il momento delle istituzioni regionali che si inseriscono con le loro valutazioni e, infine, il momento dello Stato che con la sua determinazione gioca un ruolo autonomo.

L'autodeterminazione viene così meno nel momento in cui la rappresentanza nazionale decide di dare il via libera o meno alla richiesta di distacco-aggregazione in esame. Da un lato il Parlamento ammorbidisce gli intenti di autodeterminazione e dall'altro è arbitro della decisione laddove ritiene che ci siano le convenienze storiche, sociali, economiche e geografiche per permettere il passaggio di un Comune da una Regione all'altra, mentre laddove non lo ritenga è in ogni caso libero e sovrano di decidere di non consentire tale migrazione territoriale non avendo l'obbligo di motivarlo.

In tema di motivazione della legge occorre peraltro precisare che il legislatore può ben comunque giustificare l'approvazione o il diniego alla modifica di confini regionali per ragioni di interesse nazionale ponendo eventualmente dei "paletti" che circoscrivano il distacco dei Comuni a determinati casi⁽²⁷⁾, per quanto le iniziative intraprese dai singoli Enti locali detengano caratteristiche non sempre identiche fra loro. Sicuramente appare sempre difficile per il Parlamento giustificare il rifiuto all'adozione di una legge che sancisce il distacco-aggregazione per quanto gli interessati potranno sempre fare riferimento alle discussioni parlamentari posto che, in assenza di un'espressa possibilità di motivare la legge⁽²⁸⁾, i lavori preparatori consentono di risalire alla giustificazione che ha indotto le Camere a non seguire un determinato procedimento.

(27) In tema, si rileva che in sede di esame della proposta di legge unificata Atto Camera n. 63-177-A, nella seduta del 6 maggio 2009 l'Assemblea ha approvato l'emendamento 1.20, d'iniziativa del deputato Zaccaria, il quale aggiunge in fine all'art. 1, che sancisce il distacco-aggregazione dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia dalle Marche (Provincia di Pesaro-Urbino) all'Emilia-Romagna (Provincia di Rimini), le esplicite motivazioni della migrazione dei Comuni che avviene «in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i Comuni limitrofi della medesima Provincia [di Rimini]».

(28) Sul tema della motivazione legislativa cfr. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge: profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, Cedam, 2008.

2. *L'acquisizione dei pareri regionali sul disegno di legge di variazione territoriale regionale*

Il procedimento legislativo di carattere rinforzato finalizzato al distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra contempla non solo l'imprescindibile esito favorevole del *referendum* territoriale ma anche l'acquisizione del parere dei due Consigli regionali interessati. In tale sede, si configura una forma di partecipazione regionale nel relativo *iter* legislativo statale di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., e non a caso l'intervento consiliare è stato qualificato come una forma di partecipazione democratica caratteristica del «pluralismo istituzionale» ⁽²⁹⁾.

Il parere regionale è del resto previsto anche per le ipotesi di cui all'art. 132, primo comma, relative alla fusione di Regioni esistenti e alla creazione di nuove Regioni, che impongono però la natura costituzionale della legge in forza della modifica dell'elenco di cui all'art. 131 Cost., nonché per le opzioni contemplate all'art. 133, primo comma, Cost., al fine del mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito di una stessa Regione.

Nelle intenzioni del Costituente l'audizione regionale intendeva rappresentare alle Camere la posizione delle popolazioni indirettamente interessate o controinteressate alla variazione territoriale, le quali non si esprimono attraverso *referendum*, aspetto da ultimo ribadito dalla stessa Corte costituzionale nella pronuncia n. 334 del 2004 ⁽³⁰⁾. Tuttavia, non si può dimenticare che l'originario disposto dell'art. 44, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, prevedendo la consultazione popo-

(29) Così A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, *Il foro italiano*, 1984, p. 449.

(30) Nell'interpretazione della Corte l'audizione dei Consigli delle due Regioni interessate consente «la valutazione degli interessi locali contrapposti (o anche non integralmente concordanti con quelli espressi attraverso la soluzione della rigida alternativa propria dell'istituto referendario). Sicché l'acquisizione e l'esame dei pareri dei consigli regionali avranno sicura incidenza ai fini dell'eventuale approvazione della legge di modifica territoriale». Cfr. punto 1. del *Considerato in diritto*.

lare in ambedue le Regioni interessate alla modifica confinaria aveva fatto venir meno l'autonomo valore dell'intervento dei Consigli regionali ⁽³¹⁾, il quale ha potuto riacquistare piena valenza solo a seguito della predetta sentenza che ha riconosciuto il diritto ad esprimersi per via referendaria ai soli «cittadini degli Enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione» ⁽³²⁾.

L'atto consultivo regionale si appalesa come giuridicamente obbligatorio ma non vincolante ⁽³³⁾ per quanto resti indubbia la rilevanza che ad esso il legislatore non potrebbe disconoscere ⁽³⁴⁾. Tuttavia, come meglio vedremo in seguito anche sulla scorta dell'esperienza pratica, la sua obbligatorietà appare doversi intendersi nel senso della presa in considerazione della variazione territoriale intrapresa dal Comune da parte dei Consigli regionali interessati, a prescindere dall'effettiva adozione di un espresso atto di avallo o di dissenso della procedura.

L'assenza di previgenti attuazioni della norma costituzionale nell'arco di un sessantennio di storia repubblicana ha determinato un'iniziale incertezza nell'applicazione della norma.

In primo luogo si pone il problema della titolarità della richiesta che se per la dottrina è stata individuata nella Presidenza di una delle due Camere o nel Governo ⁽³⁵⁾, nella realtà si è assistito alla (quasi) costante iniziativa del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie locali, salvo un intervento del Presidente della Camera avente natura di richiamo al rispetto

(31) Tantevero che, almeno inizialmente, il parere non era stato previsto dall'art. 23 del progetto di ordinamento regionale alla Costituente nell'ipotesi di fusione regionale, posto che in questo caso la pronuncia del Consiglio regionale è del tutto superata da quella del relativo corpo elettorale e quindi non sussistono popolazioni indirettamente interessate da sentire con un mezzo diverso dal *referendum*.

(32) Cfr. punto 2.2. del *Considerato in diritto*.

(33) In dottrina, appare pacifica la natura del parere, cfr.: G. SALERNO, *Referendum* (voce), cit., p. 252; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 490; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 181; F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, Le Monnier, 1970, p. 89.

(34) Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 108.

(35) Cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 413.

dei termini per consentire l'esame parlamentare del disegno di legge.

In secondo luogo ci si chiede quale sia la collocazione procedimentale dell'acquisizione dei pareri consiliari posto che in dottrina l'interpretazione non è sempre univoca in merito.

Anzitutto non è stato del tutto escluso un innesto del momento consultivo regionale tra l'iniziativa comunale di distacco-aggregazione e lo svolgimento della consultazione popolare, al fine di portare a conoscenza degli apprezzamenti degli organi rappresentativi regionali sia gli elettori che il Governo e le Camere ⁽³⁶⁾ e quindi anche per ragioni di economia procedurale. Tuttavia, dal testo dell'art. 132, secondo comma, emerge fondatamente l'inserimento dei pareri nella fase istruttoria dell'*iter legis* poiché, da un lato, la legge di variazione territoriale dev'essere preceduta temporalmente dal parere – che quindi dovrebbe intervenire successivamente all'esito favorevole del *referendum* in coincidenza (o quasi) con l'iniziativa legislativa, sia essa parlamentare o governativa – e dall'altro, l'attività consultiva regionale deve avere come interlocutore il Parlamento quale custode dell'interesse nazionale. Inoltre, resta fermo che le Regioni interessate possano in ogni momento emettere voti e quindi in modo rilevante, anche se formalmente non previsto nella procedura appositamente delineata, fare sentire la propria voce in qualunque stadio e grado della procedura comunale di migrazione comunale.

Nella prassi applicativa, richiamando la procedura relativa al Comune capofila di Lamon – anteriore alla citata sentenza della Consulta n. 66 del 2007 che ha avuto modo di chiarire l'esatta scansione temporale degli atti – rileva che la richiesta del Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie locali, indirizzata ai Presidenti delle Giunte regionali del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e del Veneto ai fini dell'espressione del parere sul disegno di legge governativo, è avvenuta anteriormente al suo deposito alla Camera ⁽³⁷⁾, per quanto dopo la presentazione

(36) Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, cit., pp. 19-20, 101.

(37) La richiesta di parere ai Presidenti delle Giunte delle Regioni Veneto e Trentino-

di quest'ultimo in Parlamento siano intervenute ulteriori richieste di pronuncia sia al Consiglio regionale del Veneto, che ai due Consigli provinciali del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

In primo luogo, la domanda al Presidente del Consiglio veneto – peraltro in questo caso con l'inusuale provenienza del Presidente della Camera – rappresentava l'esigenza, anche per la Regione Veneto, del rispetto del termine di due mesi dalla richiesta ai fini dell'adozione dei pareri sugli atti di iniziativa legislativa, così come previsto dall'art. 103 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ⁽³⁸⁾. In secondo luogo, la comunicazione ministeriale indirizzata ai Presidenti dei due Consigli provinciali della Regione autonoma ⁽³⁹⁾ trovava la sua ragion d'essere nell'imprescindibile necessità della pronuncia anche da parte delle due peculiari entità che compongono tale Regione, oltre che dell'organo consiliare della medesima Regione quale sintesi complessiva ⁽⁴⁰⁾.

Dal canto suo, occorre notare che il *plenum* del Consiglio regionale del Veneto, dopo l'iniziale proposta di parere favorevole alla variazione territoriale lamonese emessa dalla I Commissione consiliare ⁽⁴¹⁾, ha ritenuto di disporre un supplemento di istruttoria rinviando alla stessa Commissione la proposta di provvedimento ⁽⁴²⁾. Successivamente, l'*iter* procedimentale

Alto Adige/*Südtirol* è avvenuta con le note del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali del 27 gennaio 2006, Prot. n. 15265 Gab. Il disegno di legge governativo è stato successivamente approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 14 luglio 2006, n. 7, e presentato in Parlamento il 20 luglio 2006 quale Atto Camera n. 1427.

(38) Si tratta della nota del Presidente della Camera dei deputati del 21 settembre 2006, Prot. n. 2006/0028886/GEN/COM, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale della Regione Veneto.

(39) Si vedano le note a firma del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali del 9 ottobre 2006, Prot. nn. 1609 Gab. e 1610 Gab., indirizzate rispettivamente ai Presidenti dei Consigli delle due Province Autonome di Trento e di Bolzano/*Bözen*.

(40) In tema si rammenta che in forza dell'art. 25, primo comma, dello Statuto regionale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, l'organo consiliare regionale è composto dai membri di ciascuno dei due Consigli provinciali di Trento e di Bolzano/*Bözen*.

(41) La proposta di parere favorevole alla variazione territoriale regionale del Comune di Lamon è stata espressa dalla I Commissione consiliare della Regione Veneto con la proposta di deliberazione del 13 novembre 2006, n. 61.

(42) Si veda la deliberazione del Consiglio regionale del Veneto del 14 dicembre

per l'adozione del parere regionale veneto si è formalmente interrotto e sino ad oggi non è stata formulata alcuna decisione in materia.

Tuttavia, in tema appare quanto mai opportuno soffermarsi sul dato testuale contenuto nell'art. 132, secondo comma, Cost., il quale ai fini della procedura di distacco-aggregazione riporta la chiara affermazione «*sentiti i Consigli regionali*», in assenza quindi di alcun riferimento espresso al rilascio obbligatorio di un "parere", ragion per cui il Consiglio regionale potrebbe anche ben scegliere di non pronunciarsi esplicitamente sulla variazione territoriale regionale per eventuali ragioni di opportunità politica.

Infatti, l'assenza del parere regionale veneto non ha di per sé impedito l'evoluzione in senso favorevole dell'*iter* legislativo relativo al Comune di Lamon che ha visto l'approvazione da parte della Commissione Affari costituzionali della Camera di una proposta di legge d'iniziativa parlamentare ⁽⁴³⁾ alla quale è stata applicata la cd. procedura di ripescaggio, in quanto il suo testo era identico al disegno di legge governativo presentato nella legislatura precedente e già approvato in sede referente ⁽⁴⁴⁾. Peraltro, l'adozione di tale ipotesi regolamentare ha determinato la deliberazione diretta sul conferimento del mandato al relatore a riferire in assemblea, senza il previo esame degli articoli posto che la cd. procedura di "*repêchage*" presuppone la volontà di assumere le risultanze dell'attività istruttoria svolta dalla Commissione nella precedente legislatura ⁽⁴⁵⁾. In dettaglio, né dalle dichiarazioni di voto espresse in questa sede, né dall'esame in sede referente svolto nella scorsa legislatura, è

2006, n. 137.

(43) Cfr. Atto Camera n. 1698, d'iniziativa del deputato Dussin, presentato il 24 settembre 2008, approvato dalla Commissione Affari costituzionali nella seduta del 28 ottobre 2008.

(44) Cfr. Atto Camera n. 1427, cit., d'iniziativa dei Ministri dell'Interno e per gli Affari regionali e le Autonomie locali, approvato dalla Commissione Affari costituzionali di Montecitorio nella seduta del 26 luglio 2007.

(45) Si tratta della procedura di cui all'art. 107, terzo comma, del Regolamento della Camera. In tema, cfr. G. TRAVERSA, "*Repêchage*" dei progetti di legge decaduti, in *Diritto e società*, 1974, pp. 540-580.

emerso un qualsivoglia riferimento all'assenza del parere di una delle due entità regionali coinvolte nella variazione territoriale ⁽⁴⁶⁾, e cioè quella veneta, a riprova che il medesimo atto consultivo non solo non riveste carattere vincolante per il Parlamento, chiamato in ultima istanza a dare o meno attuazione all'istanza di mutamento dei confini regionali, ma la sua obbligatorietà deve leggersi in senso meramente lato. Al contrario, la sua volontaria omissione potrebbe essere un espediente posto in essere da una Regione al fine di inibire il prosieguo della stessa procedura di distacco-aggregazione.

Dunque la possibilità di procedere anche in assenza del parere regionale appare ben possibile per quanto ci si muova nell'ambito del principio di leale collaborazione nella direzione di un interesse comune fra lo Stato e le Regioni, in forza della volontà espressa dalla popolazione del Comune interessato secondo il criterio dell'autodeterminazione.

Tuttavia, occorre partitamente esaminare il caso in cui una delle due Regioni esprima un parere negativo – in particolare quella che subisce il distacco, come avvenuto da parte delle Marche per i Comuni dell'Alta Valmarecchia ⁽⁴⁷⁾ – posto che quest'ultima potrebbe non accettare di buon grado la soluzione parlamentare e azionare strumenti giurisdizionali al fine di ostacolare l'operazione di modifica dei confini. Nella realtà, si potrebbe ipotizzare sia l'impugnativa al TAR delle deliberazioni consiliari di adozioni dei pareri qualora le stesse dovessero violare alcuni principi amministrativi, sia l'attivazione di un

(46) Dal canto suo, la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ha tempestivamente espresso parere contrario con la Deliberazione del Consiglio regionale del 16 gennaio 2007, n. 15, previa deliberazione contraria del Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano/*Bözen* del 6 dicembre 2006, n. 6, e previa deliberazione di mancata espressione del parere da parte del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento del 12 dicembre 2006, n. 15.

(47) Nel caso relativo al distacco-aggregazione dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia si ricorda che la Regione Emilia-Romagna ha espresso parere favorevole con la deliberazione del 14 novembre 2007, n. 142, pubblicata nel *B.U.R.* del 5 dicembre 2007, n. 175, mentre la Regione Marche ha espresso parere negativo – sia pure con premesse, nella parte narrativa dell'atto, in senso positivo al distacco-aggregazione – con la deliberazione del 17 marzo 2008, n. 84, pubblicata nel *B.U.R.* del 3 aprile 2008, n. 33.

conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale nei confronti del Governo, nonché dell'altra Regione, laddove si rinvenisse nella legge di variazione territoriale regionale un vizio meritevole di eccezione anche relativo alla procedura seguita per la sua approvazione.

Nel caso di specie della legge sull'Alta Valmarecchia si è realizzata l'ipotesi del ricorso in via principale interposto dalla Regione Marche contro lo Stato avanti alla Consulta per violazione da parte del Parlamento dell'art. 132, secondo comma, Cost., in quanto il parere espresso dal Consiglio regionale marchigiano non sarebbe stato oggetto di una valutazione ufficiale in sede parlamentare, da cui discenderebbe la lesione del principio di leale collaborazione istituzionale fra le Camere e il Consiglio regionale dissenziente al distacco-aggregazione⁽⁴⁸⁾. Sarà quindi interessante seguire gli esiti di questo contenzioso costituzionale che vede opposta la valutazione degli interessi delle popolazioni controinteressate alla variazione confinaria al diritto di autodeterminazione delle comunità locali direttamente coinvolte, il tutto nell'ambito della sede parlamentare di bilanciamento degli interessi generali.

Peraltro, occorre rammentare come la procedura seguita dal Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali relativamente al caso di Lamon, caratterizzata da una "proliferazione" di richieste ai fini dell'espressione del parere regionale sulla variazione territoriale – sia anteriori che posteriori al deposito del disegno di legge in Parlamento – ha ceduto il passo ad una più ordinata prassi per tutti i successivi Enti locali per i quali è intervenuta l'iniziativa legislativa di mutazione regionale.

Infatti, a partire dal Comune di Cinto Caomaggiore⁽⁴⁹⁾, per

(48) Il ricorso è stato depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 22 ottobre 2009 e iscritto al n. 95/2009 del registro ricorsi.

(49) La richiesta dei pareri è avvenuta con la nota del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali del 25 settembre 2006, Prot. n. 489/739, indirizzata ai Presidenti della Giunta delle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia. La Regione Friuli-Venezia Giulia ha espresso parere favorevole all'aggregazione del Comune di Cinto Caomaggiore con la Deliberazione consiliare del 21 novembre 2006, n. 21, mentre il Veneto non ha adottato alcun parere. Il disegno di legge governativo è sta-

proseguire con quelli di Noasca⁽⁵⁰⁾, di Sovramonte⁽⁵¹⁾, dell'Alta Valmarecchia⁽⁵²⁾ e di Carema, è sempre e solo stata inoltrata un'unica nota di richiesta ai Presidenti delle due Giunte regionali interessate. In particolare, da notare il rilievo che, salvo il caso di un Comune, per tutti i restanti si è proceduto con la prassi della richiesta di parere anteriore al deposito del disegno di legge in Parlamento prima ancora che intervenisse la citata sentenza n. 66 del 2007 che ha, di fatto, indicato la scansione temporale della procedura di consultazione regionale. Fa eccezione solamente il Comune di Carema per il quale vi è stata, a

to approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2007, n. 45 e presentato alla Camera dei deputati il 17 aprile 2007, Atto Camera n. 2526.

(50) La richiesta dei pareri è avvenuta con la nota del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali del 24 novembre 2006, Prot. n. 952/Cont.Varie/191, indirizzata ai Presidenti della Giunta delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. La Regione Piemonte ha espresso parere contrario al distacco del Comune di Noasca con la Deliberazione consiliare del 23 gennaio 2007, n. 99-2944, mentre sino ad oggi la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* non ha adottato alcun parere. Il disegno di legge governativo è stato approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2007, n. 45 e presentato alla Camera dei deputati il 17 aprile 2007, Atto Camera n. 2525.

(51) La richiesta dei pareri è avvenuta con la nota del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali del 30 gennaio 2007, Prot. nn. 199/776 e 200/776, rispettivamente indirizzate ai Presidenti della Giunta delle Regioni Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Veneto. Il disegno di legge governativo è stato approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2007, n. 45 e presentato alla Camera dei deputati il 17 aprile 2007, Atto Camera n. 2524. La Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ha quindi espresso parere contrario all'aggregazione del Comune di Sovramonte con la Deliberazione consiliare del 15 gennaio 2008, n. 21, previa deliberazione contraria del Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano/*Bözen* del 7 novembre 2007, n. 6, e previa deliberazione di mancata espressione del parere da parte del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento del 4 dicembre 2007, n. 9, mentre il Veneto non ha adottato alcun parere.

(52) La richiesta dei pareri è avvenuta con la nota del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali del marzo 2007 – l'indicazione del giorno di invio è assente, per quanto la missiva risulti pervenuta il 14 marzo 2007 – Prot. n. 535/30/1/III/2, indirizzata ai Presidenti della Giunta delle Regioni Emilia-Romagna e Marche. Il disegno di legge governativo è stato approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2007, n. 45 e presentato alla Camera dei deputati il 17 aprile 2007, Atto Camera n. 2527. Come già sopra precisato la Regione Emilia-Romagna ha espresso parere favorevole all'aggregazione dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia con la Deliberazione consiliare del 14 novembre 2007, n. 142, mentre la Regione Marche ha espresso parere contrario al corrispondente distacco con la Deliberazione consiliare del 17 marzo 2008, n. 84.

un tempo, piena e inusuale coincidenza tra la data della nota ministeriale di formale adozione del parere regionale sulla variazione territoriale e l'approvazione del relativo disegno di legge in Consiglio dei Ministri ⁽⁵³⁾.

Tuttavia, costituisce un'interessante eccezione il caso relativo agli otto Comuni dell'Altopiano di Asiago per i quali la nota ministeriale di richiesta – peraltro questa volta rivolta ai Presidenti dei Consigli regionali e provinciali, anziché degli esecutivi – è stata, sia pure temporalmente di poco, successiva al deposito del disegno di legge ⁽⁵⁴⁾ e perciò in contraddizione con il disposto della pronuncia della Consulta. Inoltre, un'ulteriore particolarità è costituita dal fatto che si tratta di una proposta di legge d'iniziativa parlamentare ⁽⁵⁵⁾ sulla quale il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e i due Consigli provinciali hanno successivamente provveduto all'adozione del rispettivo parere ⁽⁵⁶⁾.

Un altro aspetto che rileva nella procedura di consultazione ai fini dell'attuazione dell'art. 132, secondo comma, Cost., è costituito dal fatto se il parere consiliare regionale possa essere

(53) La richiesta dei pareri è avvenuta con la nota del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali del 23 maggio 2007, Prot. n. 1117/30/3/11, indirizzata ai Presidenti della Giunta delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Probabilmente per una mera coincidenza, il disegno di legge governativo è stato approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 23 maggio 2007, n. 52, e successivamente presentato alla Camera dei deputati il 4 giugno 2007, Atto Camera n. 2727. La Regione Piemonte ha espresso la proposta di parere contrario al distacco del Comune di Carema con la Deliberazione della Giunta regionale del 25 giugno 2007, n. 39-6251, mentre il *plenum* consiliare non si ancora pronunciato. Dal canto suo, sino ad oggi, la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* non ha adottato alcun parere in merito.

(54) La richiesta di pareri è avvenuta con le note del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali del 31 luglio 2007, Prot. nn. 1910/826 e 1911/826, rispettivamente indirizzate ai Presidenti del Consiglio delle Regioni Veneto e Trentino-Alto Adige/*Südtirol* nonché delle Province Autonome di Trento e di Bolzano/*Bözen*.

(55) Si tratta dell'Atto Camera n. 2951, d'iniziativa del deputato Fabris ed altri, presentato il 25 luglio 2007.

(56) La Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ha espresso parere contrario all'aggregazione degli otto Comuni dell'Altopiano di Asiago con la Deliberazione del Consiglio regionale del 15 gennaio 2008, n. 21, cit., con la quale si è pronunciata negativamente anche per l'aggregazione del Comune di Sovramonte, previe le medesime deliberazioni contrarie dei Consigli delle Province Autonome di Bolzano/*Bözen* e di Trento.

espresso anche a prescindere da un'espressa richiesta di adozione del medesimo, nonché dal deposito in Parlamento del disegno di legge governativo di variazione territoriale o di un'iniziativa legislativa parlamentare.

Precisato che l'intervento regionale è di per sé previsto direttamente in Costituzione, si dovrebbe poter ritenere che nulla impedisce all'organo legislativo regionale di esprimersi in merito al procedimento di variazione territoriale che lo interessa, attraverso l'adozione del proprio parere sull'istanza di distacco-aggregazione, senza attendere una formale richiesta da parte del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali o del Parlamento.

Non a caso, un precedente in tal senso – sia pure nel senso di una decisione non definitiva – è costituito dalla proposta di parere favorevole espressa dalla Commissione Bilancio Affari Generali ed Istituzionali dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna ai fini dell'aggregazione alla medesima dei due Comuni di Montecopiolo e di Sassofeltrio⁽⁵⁷⁾, adottata in assenza sia di una espressa richiesta per l'espressione del parere, che del disegno di legge governativo, posto che al momento dell'approvazione era depositata una proposta di legge d'iniziativa parlamentare, peraltro non espressamente richiamata nel testo della proposta di parere⁽⁵⁸⁾.

Parimenti, ancor prima lo stesso Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna aveva approvato un'apposita risoluzione a favore dell'aggregazione dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia depositata anteriormente alla nota ministeriale di richiesta di espressione del parere, per quanto il voto sia intervenuto in seguito a quest'ultima⁽⁵⁹⁾.

(57) Si veda la proposta di parere n. 3748, d'iniziativa del consigliere Lombardi ed altri, presentata il 20 giugno 2008 e approvata all'unanimità dalla Commissione Bilancio Affari Generali ed Istituzionali nella seduta dell'8 luglio 2008.

(58) Cfr. Atto Senato n. 625 e n. 627, d'iniziativa del senatore Berselli ed altri, presentati il 21 maggio 2008, rispettivamente per il Comune di Sassofeltrio e per il Comune di Montecopiolo. Per questi due casi di variazione territoriale regionale sono successivamente stati depositati anche l'Atto Camera n. 2143 e n. 2144, presentati il 3 febbraio 2009 dal deputato Foti.

(59) Si tratta della risoluzione n. 2307 presentata il 1° marzo 2007 e approvata

Peraltro, in forza dell'approvazione della legge di trasferimento del comprensorio dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia dalle Marche all'Emilia-Romagna, si pone un evidente problema di parità di trattamento per i due suddetti Comuni che sono in una situazione del tutto identica, dal punto di vista delle motivazioni della migrazione territoriale, a quella degli Enti locali già trasferiti, ma per i quali la procedura legislativa attende ancora di iniziare i primi passi in Commissione Affari costituzionali.

Una riflessione conclusiva sul tema dell'espressione dei pareri regionali alle proposte di legge di migrazione comunale non può dunque prescindere dalla valutazione della prassi fino ad oggi seguita dall'esecutivo e dal Parlamento in tema di deposito ed esame degli articolati legislativi attuativi della volontà popolare di autoidentificazione territoriale espressa in conformità all'art. 132, secondo comma, Cost., nonché da alcune Regioni circa l'adozione del relativo parere sul distacco-aggregazione. I ritardi nella presentazione dei disegni di legge governativi in materia, che hanno caratterizzato la XV legislatura, divenuti poi veri e propri dinieghi già nel corso della medesima e quindi proseguiti nell'attuale, dimostrano l'avversione per queste iniziative di autodeterminazione dal basso che bypassano le gerarchie partitiche nonché il timore di un incremento esponenziale delle istanze di distacco-aggregazione, peraltro del tutto smentito dal fatto che il "ciclo" referendario dell'art. 132 appare ormai concluso dopo le ultime consultazioni di fine 2008.

La riconfigurazione delle autonomie locali al fine di realizzare un soddisfacente rapporto fra territorio e interessi regionali ⁽⁶⁰⁾ ben può passare invece proprio attraverso l'art. 132, secon-

all'unanimità dall'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna nella seduta del 3 aprile 2007, mentre la già citata nota ministeriale di richiesta del parere era pervenuta il 14 marzo 2007.

(60) In tema, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 15, affermano che tale rapporto «non risulta pienamente appagante per il modo con cui è stato fatto proprio dalla Costituzione» e sui limiti del "modello italiano" di identificazione geografica cfr. S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale*, cit., pp. 45-49.

do comma, Cost., che costituisce un ottimo punto di bilanciamento fra gli interessi in gioco degli attori del procedimento – popolazioni direttamente e indirettamente interessate, Consigli regionali e Parlamento – evitando soluzioni che compromettano il diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale attraverso riordini territoriali imposti dall'alto ⁽⁶¹⁾ o norme indirizzate di fatto a impedire qualsivoglia mutamento territoriale ⁽⁶²⁾.

(61) Costituisce un esempio di tentativo di riordino territoriale imposto dall'alto l'art. 53, tredicesimo comma, del progetto di riforma costituzionale rigettato con *referendum* del 25-26 giugno 2006 che consentiva entro cinque anni dalla sua entrata in vigore la possibilità di formare nuove Regioni senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'art. 132, Cost. Al riguardo, parla di «procedure “disinvolte” di creazione di nuove Regioni», G.C. DE MARTIN TOPRANIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

(62) In tema di normativa finalizzata al blocco delle variazioni territoriali si richiama il disegno di legge governativo della XV legislatura, Atto Camera n. 2523, di modifica dell'art. 132, secondo comma, Cost., che prevedeva per la richiesta di passaggio di una Provincia o di uno o più Comuni ad altra Regione la pronuncia favorevole mediante *referendum* della maggioranza delle popolazioni, rispettivamente, di ciascuna delle Regioni o delle Province interessate. Cfr. M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 2007, n. 3-4, pp. 649-650. Nella XVI legislatura è stata presentata la proposta di legge costituzionale Atto Camera n. 1221, d'iniziativa della deputata Lanzillotta ed altri, che nell'ultima versione approvata dalla Commissione Affari Costituzionali nella seduta del 12 febbraio 2009, a seguito della proposta elaborata dal Comitato ristretto, limita l'approvazione referendaria agli Enti direttamente interessati per le migrazioni comunali, secondo le norme dei rispettivi Statuti con possibilità di esprimere i pareri regionali entro tre mesi dalla richiesta onde evitare che l'inerzia regionale possa interrompere il procedimento. Tuttavia, nel caso di trasferimenti delle Province, la richiesta di variazione territoriale dev'essere altresì approvata dalle popolazioni delle due Regioni interessate secondo le norme degli Statuti. Infine si precisa la necessità della fonte costituzionale per i passaggi che coinvolgono Regioni a Statuto speciale.