

Audizione del 30 settembre 2020 nell'ambito dell'esame del disegno di legge costituzionale n. 1642 (quorum referendum art. 132 Cost.)

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatori,

mi sia consentito, preliminarmente, di rivolgere alla Commissione i miei più vivi ringraziamenti per l'invito a prendere parte ai lavori odierni in questa autorevole Sede.

1. Il disegno di legge costituzionale sottoposto oggi al nostro esame ha ad oggetto alcune modifiche all'art. 132 Cost. in materia di validità dei referendum per la fusione di regioni o la creazione di nuove regioni per il distacco di province e comuni da una regione e la loro aggregazione ad altra regione.

In particolare, si propone l'introduzione di un quorum strutturale per tali tipologie di referendum, in modo da allinearne il funzionamento al referendum abrogativo, disciplinato dall'art. 75 Cost., condizionandone l'esito favorevole alla partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto e al raggiungimento della maggioranza dei voti validamente espressi.

In altri termini, a fronte dell'introduzione di un quorum partecipativo, si propone qui una riduzione del quorum funzionale, nella direzione di agevolare il ricorso allo strumento dei referendum territoriali, rispettivamente previsti dai (primi¹) due commi dell'art. 132 Cost.

La *ratio* perseguita dal disegno di legge in esame, come può evincersi anche dalla lettura del relativo dossier, consiste sostanzialmente nel munire di maggiore effettività giuridica un istituto già previsto dal testo costituzionale, ma che ha rivestito sin qui una rilevanza e un'applicazione abbastanza marginali.

Nel presente breve contributo si proverà a ragionare su alcuni degli aspetti costituzionali maggiormente significativi sui quali si ritiene che la riforma andrebbe ad incidere e che meritano in questa sede di essere presi in considerazione.

Quelle che seguono sono da intendersi come riflessioni *in itinere*, ovvero come spunti di riflessione che non contengono certo soluzioni definitive, ma mirano più semplicemente ad integrare il dibattito parlamentare sul disegno di legge, provando ad allargare l'ambito individuato nella relazione di accompagnamento.

2. Delle fattispecie previste dall'art. 132 Cost., quella che, sulla base dell'esperienza precedente e anche in una prospettiva di riforma, presenta i margini di applicazione più ampi sembra essere

¹ Giacché il disegno di legge in esame contempla anche l'inserimento di un terzo comma, che manca nel testo vigente.

quella di cui al secondo comma, sulle variazioni territoriali riguardanti enti locali per il distacco da una regione e l'aggregazione a un'altra, rispetto, invece, alle ipotesi di cui al primo comma (fusione di regioni esistenti o creazione di nuove regioni), che appaiono di meno facile attuazione per la maggiore complessità del relativo iter (procedimento aggravato) e per le dimensioni stesse del corpo elettorale interessato.

Ma quali sono i principi costituzionali che vengono in rilievo in relazione al referendum ai sensi dell'art. 132 Cost.?

Sicuramente il referendum territoriale – tanto più dopo la riforma del titolo V e, a maggior ragione, nella direzione indicata dal disegno di legge in esame – mira a valorizzare il diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, come già evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sent. n. 334/2004), in coerenza con l'architettura istituzionale definita dal *nuovo* art. 114 Cost. Tuttavia, tale istanza di valorizzazione deve essere comunque bilanciata con altri principi e valori costituzionali di segno potenzialmente opposto, pure meritevoli di apprezzamento allorché siano in discussione variazioni territoriali di enti locali.

In altri termini, non si può osservare l'istituto dalla sola limitata prospettiva dell'autodeterminazione delle comunità di riferimento, senza avere riguardo anche, ad esempio, al principio di solidarietà, nelle diverse declinazioni (politica, economica e sociale) contemplate dall'art. 2 Cost.

Ancora, l'istanza di distacco-aggregazione proveniente dalla popolazione dell'ente non può non tenere conto del principio di coesione sociale e territoriale, che si traduce, ad esempio, in precisi doveri (di natura tributaria, tra gli altri) nei confronti della comunità della regione di appartenenza e in un più generale dovere di fedeltà alla Repubblica (cfr. art. 54 Cost).

D'altronde, l'attivazione dell'iter referendario *ex* art. 132 Cost. rischia di essere motivata, più che da fattori di tipo storico-culturale (che atterrebbero più strettamente al richiamato concetto di autodeterminazione), da mere ragioni di opportunità di carattere politico-economico, come testimoniato anche dai precedenti registrati negli ultimi quindici anni, che hanno riguardato nella maggioranza dei casi proposte di adesione a regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta) nell'intento di accedere al relativo più vantaggioso regime di autonomia.

Queste ultime ipotesi, considerata la specialità che, sin dai lavori dell'Assemblea Costituente, si è ritenuto di riconoscere ad alcune regioni in ragione di peculiari condizioni storico-geografiche, se non costituiscono una forzatura dello spirito costituzionale del referendum territoriale, certamente rischiano di piegarlo a finalità diverse da quelle per le quali era stato immaginato, soprattutto allo stadio avanzato (potremmo dire maturo) che ha raggiunto ormai il nostro processo di regionalismo,

cristallizzatosi progressivamente sin dalla scadenza del termine quinquennale indicato nella XI disp. trans. fino alla grande riforma del 2001.

Non bisogna trascurare che le regioni a statuto speciale previste dall'art. 116 Cost. trovano la propria giustificazione nell'assoluta particolarità dei caratteri che le contraddistinguono, che, in quanto tale, non dovrebbe, per definizione, ricevere un'applicazione estensiva.

Ad altro livello, tenuto conto della configurazione delle regioni, un'altra ipotesi di variazione territoriale tutt'altro che banale potrebbe consistere nel distacco di un comune da una regione c.d. meno sviluppata e nella sua aggregazione ad una regione c.d. in transizione (ad es., dalla Campania al Molise), secondo la nomenclatura invalsa da alcuni decenni nelle politiche europee di coesione, dalla quale, tenuto conto della diversità dei regimi giuridici applicabili, pure potrebbero scaturire effetti significativi su una scala ben più ampia di quella che il dossier del disegno di legge in commento sembra voler prendere in esame.

Questo elemento, anche alla luce del dato statistico sulle consultazioni precedentemente celebrate, dovrebbe indurre, a mio avviso, una riflessione su un possibile snaturamento dell'istituto previsto dal secondo comma dell'art. 132 Cost.

3. A margine, poi, della questione dell'individuazione della nozione di «popolazioni interessate» richiamata dall'art. 132 Cost., già affrontata dalla Consulta nella citata sentenza n. 334/2004, non sottovaluterei di valutare l'impatto negativo che l'eventuale distacco di comuni – in alcuni casi, di grande rilievo dal punto di vista turistico e non solo (vedi Cortina d'Ampezzo) – sarebbe suscettibile di produrre sul PIL della regione di appartenenza e, più in generale, sulla relativa fisionomia, non potendosi ridurre la variazione territoriale ad una questione di esclusivo interesse della popolazione dell'ente locale considerato.

Proprio in relazione a questo profilo e nell'ottica solidaristica che si è cercato sopra di porre in evidenza, mi domando se l'applicazione dell'art. 132 Cost. che questa riforma mira a favorire non rischi piuttosto di stimolare le conflittualità e i particolarismi in seno alla comunità nazionale.

Dette conflittualità, a ben vedere, troverebbero sfogo ben al di là dell'esito dell'iter referendario, ovvero a prescindere dall'effettivo conseguimento della variazione territoriale richiesta, rivelandosi nient'affatto congeniali a promuovere un sentimento di *fraternità* (in senso costituzionale, evidentemente) nell'ambito del corpo sociale.

4. Per dissipare le perplessità poc'anzi evidenziate e limitare i rischi insiti nel potenziamento dello strumento referendario, occorre che ricevano una maggiore valorizzazione gli altri due momenti qualificati previsti dall'art. 132 Cost., ovvero il parere dei Consigli regionali e il successivo esame

parlamentare avente ad oggetto la variazione territoriale precedentemente approvata con referendum, che può approdare all'eventuale adozione di una legge ordinaria, di modo che possano entrambi riuscire ad equilibrare in maniera efficace gli *slanci* delle comunità sui quali si è già avuto modo di ammonire.

In queste sedi, tanto più nella prospettiva di riforma in discussione, ritengo che debbano essere adeguatamente approfondite le motivazioni alla base di ciascuna iniziativa referendaria assunta dalle popolazioni degli enti interessati, giacché lo spirito dell'art. 132 Cost. sembra più incline a premiare istanze storico-culturali (potremmo dire *identitarie*) che non motivazioni di opportunità politica, che potrebbero, anzi, finire per rivelarsi addirittura difformi dal modello costituzionale di Stato regionale (cfr. artt. 1, 2, 5,...).

5. In conclusione, si può osservare che il disegno di legge in esame, con tutti gli aspetti che si è avuto modo di illustrare sia pure in maniera soltanto sommaria, miri a dotare lo strumento referendario di cui all'art. 132 Cost. di quell'effettività che sin qui non ha potuto conoscere per la complessità della disciplina attualmente in vigore, portando a definitivo compimento il percorso intrapreso nel 2001, allorché si era già intervenuto sulla disposizione costituzionale in oggetto.

Tuttavia, alla luce delle perplessità evidenziate, c'è da chiedersi se sia sempre il caso di portare le disposizioni costituzionali al massimo grado di effettività possibile, se si tiene conto, ad esempio, che il testo costituzionale contiene ancora ampie parti cui non si è mai ritenuto di dare compiuta attuazione, se non in una misura minima (pensiamo, a titolo di esempio, a certi indirizzi in materia di rapporti economici, come le collettivizzazioni previste ai sensi dell'art. 43).

Si tratta, in altri termini, di domandarsi se alcune disposizioni costituzionali è meglio che restino *silenti* o, quantomeno, che mantengano un ambito di applicazione tutto sommato limitato, come avvenuto finora per l'art. 132.

Si tratta, inoltre, in una prospettiva più generale, di domandarsi se sia il caso di insistere ancora su un processo di revisione costituzionale "a tappe", ovvero che guardi a interventi puntiformi senza tener conto sempre di un progetto di più ampio respiro e delle implicazioni di natura sistematica che possono scaturire da tali interventi (quale sarebbe, ad es., la relazione con il percorso del regionalismo differenziato, cui si era dato impulso appena l'anno scorso?), come il disegno complessivo della Carta dovrebbe, invece, sempre imporre di considerare.

D'altronde, la novella proposta, come si è cercato di dimostrare a grandi linee, non ha ad oggetto semplicemente il rafforzamento dell'istituto del referendum territoriale, ma investe piuttosto il delicato rapporto tra amministrazione pubblica e comunità, andando a toccare, almeno in astratto,

alcune delle cellule fondamentali della nostra democrazia (solidarietà, coesione sociale e territoriale).

Restando a disposizione per ogni eventuale chiarimento, si porgono i migliori saluti.

Napoli, 30 settembre 2020

Luca Longhi
Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Universitas Mercatorum
luca.longhi@unimercatorum.it