

Roma, 10 aprile 2019

Onorevoli Senatori
Componenti la I^a Commissione
Permanente Affari Costituzionali

Audizione del 10 aprile 2019 nell'ambito dell'esame del Disegno di Legge costituzionale 1089, recante "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum".

Onorevole Presidente e Onorevoli Senatori,

ringraziamo la Commissione tutta per l'attenzione che ci viene manifestata consentendoci di esporre alcune argomentazioni, che speriamo possano godere del Loro interesse e divenire quindi parte del definitivo testo di Legge costituzionale.

Abbiamo preso visione delle disposizioni in oggetto tese alla modifica dei quorum referendari, nonché a proposte di riforma costituzionale per l'inserimento di ulteriori istituti di democrazia diretta al fine di garantire che i progetti di legge di iniziativa popolare possano godere di una maggiore incisività, per sottolineare come anche il referendum consultivo di variazione territoriale previsto dall'articolo 132 della Costituzione, negli anni dimenticato ma oggi riscoperto da molti territori che desiderano autodeterminarsi, necessiterebbe di una rivisitazione.

Poiché ai sensi dell'articolo 75 della Carta costituzionale non è ammesso il referendum per le leggi d'iniziativa popolare, tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, la novella legislativa con cui si rafforza l'iniziativa popolare non potrà riguardare queste leggi. Non siamo però qui a perorare una causa volta all'allargamento delle ipotesi di iniziativa popolare, che finirebbe per scontrarsi con una copiosa giurisprudenza costituzionale, ma a richiedere una semplice modifica del quorum che oggi rende l'art. 132 della Costituzione istituto di difficile applicazione, anche dopo l'intervento della Consulta del 2004¹.

¹ La Corte Costituzionale, con sentenza 10 novembre 2004, n. 334, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della parte della L. 352/1970 in cui si prescriveva che la richiesta di referendum per il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata – oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli Provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco – anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, "di tanti consigli Provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o dei Comuni predetti" e "di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che le Province o i Comuni siano aggregati".



Chi presente oggi in quest'Aula rappresenta un Comitato che ha raccolto numerose firme certificate e ha condotto lo scorso 21 ottobre 2018 il popolo del Verbano Cusio Ossola a scegliere se rimanere in Piemonte o distaccarsi verso la Regione Lombardia. È stato il primo - e fino a oggi unico - referendum per il distacco di una Provincia da una Regione ad un'altra.

Inutile qui ribadire le motivazioni alla base di tale volontà (territorio storicamente lombardo, analogo dialetto, rapporti economici, culturali e lavorativi strettissimi): quello che più ci preme è evidenziare come il voto si sia concluso con oltre l'83% a favore del passaggio, ma con il mancato raggiungimento del quorum, particolarmente elevato (il sì deve rappresentare la maggioranza non dei votanti ma degli iscritti nelle liste elettorali, ivi compresi gli AIRE – elettori italiani residenti all'estero – che non possono votare per corrispondenza e che da noi rappresentano oltre il 15% del corpo elettorale).

Prevedere la revisione al ribasso del quorum anche per i referendum consultivi di cui all'art. 132 della Costituzione riveste, secondo il nostro sommo parere, significativa importanza per tre ordini di ragioni.

La prima rappresentata dal **continuo accrescimento del numero degli elettori AIRE** che incidendo nelle percentuali di voto rendono sempre più arduo il raggiungimento del *minimum* necessario, situazione tipica della nostra Provincia.

La seconda è invece una ragione tecnico/terminologica. La Costituzione, a ben vedere, tratta di **maggioranza delle popolazioni interessate** (art. 132 co. 2: *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 ed aggregati ad un'altra*). Ora, il termine popolazione è abbastanza a-tecnico ma si riferisce comunque a chi è stanziato su un territorio, diversamente dagli AIRE. Se realmente si fosse voluta ricomprendere tale categoria di elettori, allora si sarebbe dovuta utilizzare la più corretta terminologia *con l'approvazione della maggioranza degli elettori della Provincia ...*, al pari di ogni altra norma che tratti di elezioni.

La Legge 352/1970, con cui si è data attuazione anche al referendum consultivo de quo, prevede invece la maggioranza assoluta degli elettori, allargando quindi anche agli AIRE la partecipazione alla consultazione. Probabilmente non potrebbe essere diversamente vista lo sostanziale parificazione degli AIRE ai normali elettori e quindi divenendo ingiustificabile una loro esclusione anche per un referendum che è di territorio. Non potendosi escludere questa categoria di elettori (cosa di cui tuttavia non vi è certezza in ragione del dettato costituzionale – interpretazione che abbiamo espresso in un seminario e sulla quale ha convenuto un docente di diritto costituzionale dell'Università di Pavia) ben si potrebbe individuare un correttivo nella riduzione del quorum prevedendo la validità della consultazione nel momento in cui la proposta



fosse approvata con referendum che abbia raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto.

Infine, e non è di poco conto, il referendum di cui si discute è **consultivo** e, come tale, obbligatorio nell'iter di distacco, ma non vincolante. Se, quindi, secondo la prospettata riforma dell'art. 75 della Costituzione in materia di referendum abrogativo² è sufficiente il solo 25% del corpo elettorale perché una legge venga espunta dall'ordinamento, richiedere un quorum elevato per un referendum, pur importante come quello avente ad oggetto il tema delle variazioni territoriali e il cui esito non vincola il legislatore, appare una macroscopica anomalia.

In caso di esito referendario favorevole è infatti necessaria, dopo avere acquisito il parere delle Regioni interessate, una legge ordinaria o costituzionale che preveda il distacco del territorio da una Regione all'altra. Una legge che, qualora non si ravvisassero la particolare collocazione territoriale, i peculiari legami storici, economici e culturali tra territori³ certo non vedrebbe la luce.

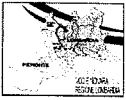
Sarebbe quindi il caso di mettere mano all'articolo 132 della Costituzione perché anche in questo caso la *ratio* sottesa deve essere la stessa: evitare che chi si disinteressa della Cosa pubblica finisca per divenire determinate rispetto a chi invece vi partecipa attivamente. Capiamo che il passaggio da una Regione all'altra – che peraltro come accennato deve essere avallato dal Parlamento con Legge che tenga conto sì della volontà popolare ma anche dei legami che il territorio deve necessariamente avere con la Regione in cui sceglie di entrare – possa prevedere una soglia di sbarramento, ma la maggioranza assoluta ci pare davvero troppa, proprio alla luce del non immediato vincolo del referendum, sul quale è consentito al legislatore di porre l'ultima parola.

Oggi, un tema significativamente importante come quello dell'appartenenza storico, culturale, linguistica ed economica rischia di essere confinato in una norma non attuabile: eppure i territori, nella loro storia e nelle loro identità, vengono prima della Costituzione.

Ciò era ben noto al Costituente, che volutamente scelse di prevedere la possibilità per i territori di autodeterminarsi nella loro appartenenza, seppure con una procedura rinforzata che tuttavia non può essere eccessivamente gravosa, come ben evidenziato dalla Consulta nella citata sentenza 334/2004 con cui ha dichiarato l'incostituzionalità di una buona parte della Legge 352/1970 che si è spinta ben al di là della Costituzione (referendum nelle Regioni e computo degli AIRE, solo per citare un paio di esempi).

² Il nuovo comma 4 dell'art. 75 della Costituzione prevede infatti che *“la proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto”*.

³ Legge 3 agosto 2009, n. 117 – arti 1 comma 1: *1 comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello sono distaccati dalla regione Marche e aggregati alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i comuni limitrofi della medesima provincia.*



Ma, soprattutto, era ben noto al Costituente che i confini delle regioni attuali erano in gran parte gli enti territoriali del precedente Regno d'Italia denominati "circoscrizioni di decentramento statistico-amministrative" che nacquero per iniziativa di Pietro Maestri, geografo del Regno, allo scopo di raggruppare gli uffici statistici ereditati dagli Stati preunitari. In pratica erano solo una aggregazione di province per finalità meramente burocratiche: in alcuni casi entità del tutto arbitrarie, sia dal punto di vista geografico che etnico.

Da qui l'articolo 132 della Costituzione, per consentire variazioni correlate alla storia, ma anche alle nuove situazioni di fatto che il tempo avrebbe portato con sé: nulla è per sempre e i rapporti tra territori sono destinati a mutare. L'articolo 132, da questo punto di vista, è straordinariamente moderno.

È giunto il momento di mettere mano ai quorum previsti in Costituzione: i tempi sono cambiati se è vero, come purtroppo lo è, che anche nelle normali elezioni politiche o amministrative le percentuali di voto si stanno riducendo in modo sensibile.

Proporremo quindi una modifica dell'art. 132 della Costituzione secondo il testo che segue:

MODIFICHE ALL'ART. 132 DELLA COSTITUZIONE

1. *Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum che abbia raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto.*
2. *Si può, con l'approvazione delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum che abbia raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.*

Ringraziamo per la cortese attenzione,

Il Presidente del Comitato
Ing. Vito Zanetta

Il Vice Presidente
Dott. Luigi Spadone

