

**“Vecchio” referendum delle popolazioni e “nuova” legge di aggregazione  
comunale da una Regione a una Regione diversa**

*Indagine conoscitiva della Prima Commissione permanente del Senato della Repubblica,  
audizione del 25 febbraio 2020*

La domanda che viene posta è se, alla distanza di 13 anni, debba considerarsi superato il *referendum* delle popolazioni con cui sono state approvate le richieste di aggregazione alla Regione Emilia-Romagna avanzate dai comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio. E, quindi, se, sulla base di quelle consultazioni referendarie, il Parlamento possa oggi adottare legittimamente l'eventuale legge di variazione territoriale.

Per rispondere al quesito, occorre soffermarsi brevemente sulla disciplina posta dall'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, il quale contempla una riserva di legge rinforzata. Tale norma prevede, infatti, che la legge che sposti una porzione di territorio da una Regione ad un'altra debba essere preceduta da tre adempimenti: la richiesta del Comune (o della Provincia), l'approvazione referendaria della maggioranza della popolazione sottostante, il parere dei Consigli regionali interessati dal distacco.

Questa sequenza adempie anzitutto a funzioni di garanzia di tutte le entità in essa coinvolte.

L'iniziativa riservata all'ente locale è rivolta a scongiurare spostamenti territoriali da esso non voluti e decisi unilateralmente dallo Stato.

Il *referendum* della popolazione dell'ente locale “garantisce ‘l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate’(sentenza n. 279 del 1994)” (Corte cost., sent. 214/2010).

Attraverso i pareri dei due Consigli regionali, infine, si assicura che venga acquisito al procedimento anche il punto di vista delle Regioni toccate dalla variazione territoriale.

Ma la sequenza contemplata dall'articolo 132, secondo comma, adempie anche ad un'altra fondamentale funzione: essa mette a disposizione del legislatore statale gli elementi conoscitivi che la Costituzione considera necessari ai fini dell'adozione della decisione di sua competenza.

Venendo agli effetti giuridici di tale sequenza nei confronti del Parlamento, va anzitutto rilevato che essa produce dei vincoli procedurali indiscutibili. Il Parlamento, infatti, non può adottare la legge di variazione territoriale: *a)* se manca l'iniziativa dell'ente locale; *c)* se tale

iniziativa non è stata approvata in via referendaria dalla maggioranza della popolazione di tale ente; c) se manca il parere delle due Regioni sul cui territorio si ripercuote, in senso, rispettivamente, accrescitivo e riduttivo, la variazione territoriale.

Quanto al parere dei Consigli regionali, s'impone, tuttavia, una precisazione: il parere va richiesto, ma, se non è emesso entro un termine ragionevole, se può fare a meno. L'ordinamento, infatti, non consente che, attraverso tattiche dilatorie, il procedimento possa essere paralizzato ad opera di soggetti titolari di un potere meramente consultivo. Si tratta di un principio generale, che vale in tutti i casi di pareri obbligatori, e che, a propria volta, rappresenta il corollario di un principio ancora più generale: il principio di leale collaborazione.

Parlando di vincoli procedurali, occorre affrontare il quesito posto all'inizio: se, cioè, alla distanza di 13 anni, l'iniziativa dell'ente locale approvata con *referendum* della popolazione consenta allo Stato di adottare validamente una legge di variazione territoriale.

Per mettere a fuoco le coordinate generali della questione, è il caso di fissare alcuni punti fermi.

Primo: manca una disciplina espressa della "durata" del risultato positivo del *referendum*. La legge 352/1970, all'art. 45, comma 5, si occupa, infatti, dell'esito negativo, non di quello positivo, della consultazione. Essa, infatti, prevede che "qualora la proposta non sia approvata, non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni". Tale disciplina, che fa il paio con quella contemplata dall'articolo 38 della medesima legge per il *referendum* abrogativo (in caso di risultato negativo), non è applicabile all'ipotesi che il *referendum* di cui all'articolo 132, secondo comma, dia esito positivo.

Secondo: non è sostenibile che al *referendum* si estenda il principio, applicabile – come noto – ai progetti di legge non approvati, della decadenza per fine della legislatura. D'altra parte, in questo senso, può richiamarsi il precedente del passaggio dei comuni dell'Alta Valmarecchia dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna. Infatti, mentre il *referendum* è intervenuto nella 15<sup>a</sup> legislatura, la legge di variazione territoriale è stata adottata nella legislatura successiva.

Terzo: è indiscutibile che, quanto più si allontana la data della celebrazione del *referendum* da quella dell'adozione della legge di variazione territoriale, tanto più aumenta la possibilità di cambiamenti negli orientamenti del corpo elettorale.

Quarto: mentre nulla, a mio avviso impedisce che, in casi del genere, gli enti locali che hanno formulato l'originaria proposta di aggregazione ad una diversa Regione, decidano, in base ad una valutazione squisitamente politica, di verificare la consonanza tra la vecchia espressione referendaria e l'attuale orientamento dei rispettivi corpi elettorali, la promozione di un nuovo *referendum* è al di fuori dei poteri del Parlamento. Il quale, se la consultazione referendaria viene indetta dagli enti competenti a richiederla, dovrebbe sospendere il procedimento innanzi ad esso pendente, in attesa che essa giunga a conclusione. Quello che, in base alla normativa vigente, non può fare è promuoverla.

Tutto questo, peraltro, non significa che il Parlamento, di fronte a un ritardo come quello accumulatosi (in buona parte, per l'inerzia di una delle Regioni chiamate a rendere il parere), sia disarmato.

Per rendersi conto di ciò, è sufficiente soffermarsi sul rapporto dialettico sussistente tra i diversi momenti della sequenza regolata dall'articolo 132, secondo comma. La quale è rivolta ad operare un ragionevole bilanciamento tra due esigenze distinte: da un lato, l'esigenza che, nel processo di decisione, al punto di vista dell'ente locale, della popolazione sottostante e delle Regioni sul cui territorio lo spostamento comunale (o provinciale) è destinato ad incidere, sia riservata la giusta attenzione; d'altro lato, l'esigenza che, effettuata la sintesi tra tutti gli elementi emersi, la parola finale sia riservata al Parlamento. Il quale, pur essendo tenuto a fondare il proprio giudizio sugli elementi conoscitivi portati alla luce dalla sequenza che precede l'iniziativa legislativa, non è obbligato ad attenersi meccanicamente alle valutazioni che tale sequenza ha portato alla luce.

Istruttiva, in proposito, è la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, con riferimento ai pareri regionali, esclude che il Parlamento debba motivare circa le ragioni che lo hanno indotto a discostarsi dal parere reso da uno dei Consigli (sent. 246/2015), e, quanto alla consultazione della popolazione locale, afferma 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" (sent. 334/2004), poiché "in nessun caso il Parlamento [può] essere considerato una sorta di notaio" (sent. 246/2010).

Ebbene, se quanto precede è esatto, e se, nei confronti dell'organo legislativo nazionale, i dati conoscitivi emergenti dalla sequenza contemplata dall'articolo 132, secondo comma,

sono essenzialmente preordinati ad assicurare che esso possa decidere *ex informata conscientia*, sarebbe eccessivamente riduttivo ritenere che quei dati esauriscano l'orizzonte cognitivo entro il quale il Parlamento è tenuto a muoversi. Essi, costituiscono un minimo irriducibile (anche se – come abbiamo visto – l'ingiustificata inerzia dei Consigli regionali non blocca l'ulteriore corso della procedura), ma non escludono che, attraverso gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento, il Parlamento possa arricchire l'istruttoria, dando spazio, a tutte le voci che esso ritenga rilevanti, ai fini della valutazione finale rimessagli dalla Costituzione. Può sentire gli amministratori locali, comitati di cittadini, esponenti di enti locali non territoriali, come le Camere di commercio, etc... E può anche, sempre che le ritenga rilevanti ai fini della decisione, valutare eventuali raccolte di firme non assistite dalla formalità del procedimento referendario.

Alla luce di tutti gli elementi valutativi raccolti (anche, quindi, di quelli non contemplati dall'articolo 132, secondo comma), esso può giungere alla conclusione che la vecchia espressione referendaria debba considerarsi ormai superata, ovvero può ritenere che essa mantenga intatta la propria originaria valenza orientativa; può concludere che, indipendentemente dall'orientamento positivo o negativo degli enti locali, delle rispettive popolazioni, o delle Regioni interessate, sussistano ragioni tali da giustificare la variazione territoriale richiesta, come può ritenere che tali ragioni non sussistano; può convincersi che esigenze di equilibrio territoriale, la distanza dai servizi, l'identità culturale delle popolazioni militino a favore dell'una o dell'altra soluzione. E si potrebbe continuare...

Di questa latitudine è l'ambito di discrezionalità politica che la Costituzione, demandando la conclusione del procedimento ad una legge ordinaria dello Stato, rimette al Parlamento. Il quale – a mio modo di vedere – dispone di tutti gli strumenti per portare a conclusione una vicenda che si trascina da così tanto tempo. E per scongiurare che l'attuale condizione di incertezza, prolungandosi ulteriormente, possa anche pesare sulla celebrazione delle prossime elezioni regionali.

Antonio D'Atena