

**IL RUOLO DI REGIONI E COMUNI NELLA PROCEDURA DI MODIFICAZIONE TERRITORIALE DI CUI ALL'ART. 132, SECONDO COMMA, DELLA COSTITUZIONE.
(A PROPOSITO DI CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 246 DEL 2010 E ORDINANZE NN. 264 DEL 2010 E 11 DEL 2011).**

1. Con le pronunce in commento, la Corte costituzionale chiarisce, da un lato, una serie di profili problematici relativi al complesso procedimento di approvazione della "legge della Repubblica" con cui, a norma dell'articolo 132, comma 2 Cost., si può disporre il distacco territoriale di Comuni e Province da una Regione con contestuale aggregazione ad un'altra, e specifica, dall'altro, i requisiti soggettivi ed oggettivi per il sollevamento del conflitto di attribuzioni interorganico da parte dei soggetti istituzionali che, in varie forme e con diverse modalità, prendono parte alla suddetta procedura di modificazione territoriale.

Tali decisioni, diverse tra loro per forma e per la tipologia del giudizio in cui sono emesse, assumono un rilievo particolare in quanto contribuiscono a delineare il ruolo e le funzioni dei pubblici poteri interessati nell'ambito del complesso procedimento del distacco-aggregazione di Province o Comuni da una Regione all'altra.

E' bene rammentare in premessa che la norma costituzionale di riferimento è stata oggetto di una significativa modifica ad opera dell'articolo 9, comma 1, della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, in virtù della quale l'istanza di distacco/aggregazione delle Province e dei Comuni deve essere, necessariamente, suffragata e corroborata "dall'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate o del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum*". Tale *referendum*, come la Corte ha precisato nella sentenza n. 334 del 2004, ha "carattere meramente consultivo" e "non vincola il legislatore statale alla cui discrezionalità compete di determinare l'effetto di distacco-aggregazione", rispetto alla quale i pareri dei Consigli delle Regioni coinvolte, che consentono l'emersione e la valutazione degli interessi locali contrapposti o anche non interamente coerenti con quelli manifestati nella consultazione referendaria, esercitano una "sicura incidenza ai fini dell'eventuale approvazione della legge di modifica territoriale".

Va rilevato, inoltre, che il coinvolgimento di una Regione ad autonomia speciale nell'ambito della procedura di modificazione territoriale in esame non comporta l'applicazione di un procedimento derogatorio rispetto alla disciplina generale, a nulla valendo la previsione negli statuti costituzionali di norme volte ad identificare il territorio delle rispettive Regioni¹. Se in tali ipotesi, infatti, si escludesse l'applicazione del procedimento di cui all'art. 132, comma 2, Cost., ritenendo necessario il ricorso alla procedura di revisione dello Statuto speciale, si configurerebbe un inaccettabile sacrificio della rete di garanzie procedurali previste dalla norma costituzionale in favore delle popolazioni e degli enti interessati alla variazione territoriale.²

¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 66 del 2007.

² Cfr. A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2007, il quale, dopo aver sottolineato il rapporto di logica presupposizione tra l'articolo 131 e l'articolo 132 della Costituzione e dopo aver evidenziato il valore ricognitivo e non costitutivo delle disposizioni statutarie speciali che individuino l'estensione dei territori regionali, precisa che la costituzionalizzazione del rispettivo territorio non è prerogativa esclusiva delle Regioni ad autonomia differenziata, ma una condizione da esse condivisa con le Regioni ordinarie. Sui lavori preparatori degli articoli 131 e 132 della Costituzione, da cui si evince lo stretto

In questo contesto, si colloca la recente giurisprudenza costituzionale oggetto della presente cronaca.

2. Il giudizio in via principale deciso con la sentenza n. 246 del 2010 trae le mosse dal ricorso con cui la Regione Marche ha impugnato la legge 3 agosto 2009, n. 117, la quale, disponendo il distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ha rappresentato la prima applicazione della riformulata previsione di cui all'articolo 132, comma 2. Oltre a tale ultima previsione, la Regione Marche invocava a parametro del ricorso il principio di leale collaborazione. Sotto il primo profilo, la ricorrente contestava che il parere espresso dal proprio Consiglio regionale, pur acquisito nel procedimento di approvazione della legge, non era stato oggetto di considerazione in maniera ufficiale e conoscibile nel corso di questo, come invece sarebbe richiesto dalla disposizione costituzionale. La mera acquisizione del parere, pertanto, non avrebbe garantito di per sé stessa quella "sicura incidenza" nell'ambito dell'iter legislativo cui fa riferimento la Corte nella sua giurisprudenza pregressa e sopraccitata, per integrare la quale sarebbe stata di contro necessaria una valutazione tangibile, sia sotto l'aspetto formale che sostanziale, della volontà manifestata dall'organo rappresentativo interessato. Secondo tale lettura, l'articolo 132, comma 2, della Costituzione nel prevedere un procedimento legislativo "aggravato" all'interno del quale costituisce tappa necessaria ma non vincolante l'espressione del suddetto parere, avrebbe richiesto da parte del legislatore statale un esame puntuale del parere stesso e l'esplicazione degli eventuali motivi in ragione dei quali il punto di vista palesato dalle Assemblee legislative regionali non era stato seguito ovvero, come nella fattispecie in esame, non erano accolte proposte di soluzioni alternative al distacco territoriale. Ad avviso della ricorrente, nessun atto dell'iter parlamentare avrebbe lasciato emergere le ragioni per le quali le Camere hanno disatteso il parere espresso dal Consiglio regionale marchigiano; a tal proposito, veniva finanche fatto rilevare che nello stesso "fascicolo d'Assemblea" posto a disposizione dei componenti della Camera dei deputati e nella documentazione allegata al testo del disegno di legge distribuito successivamente al Senato sarebbe stato omissivo qualsiasi riferimento ai pareri regionali eludendone di fatto il carattere di atti costituzionalmente necessari ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, Cost. Con riguardo alla ipotizzata lesione del principio di leale collaborazione, si rilevava che il comportamento tenuto dalle Camere, censurato come omissivo, avrebbe comportato il mancato assolvimento di quegli "oneri di mutua informazione" che rappresentano, proprio in nome di tale principio, "il minimum che deve caratterizzare [...] le relazioni tra i soggetti che, a vario titolo, intervengono in un medesimo ciclo funzionale".

La Corte respinge la questione sollevata dalla Regione Marche avverso la legge n. 117 del 2009. Nell'ambito del procedimento "plurifase" delineato dall'articolo 132, secondo comma, Cost., il parere regionale sul distacco territoriale, pur esercitando una "sicura incidenza" nei confronti del legislatore nazionale, non può in sostanza determinare a carico di quest'ultimo vincoli od oneri procedurali che aggravino l'iter normale di approvazione delle leggi, appesantendo illegittimamente la stessa procedura atipica tracciata dal parametro costituzionale che nel giudizio *de quo* si assume violato. Risultano prive di fondamento, pertanto, le pretese avanzate dalla Regione ricorrente, ad avviso della quale gli organi parlamentari sarebbero gravati da un onere motivazionale, essendo tenuti ad esplicitare le specifiche ragioni in forza delle quali essi si determinino eventualmente in senso difforme rispetto ai punti di vista espressi dalle Regioni interessate. Tale conclusione, ad avviso della Corte, non comprimerebbe lo spazio di tutela della Regione nei confronti di leggi statali che realizzassero la modificazione territoriale in modo arbitrario, violando il parametro costituzionale della ragionevolezza, ai sensi dell'articolo 3 Cost. In tali ipotesi, infatti, sebbene il vizio invocato non sia immediatamente riconducibile a norme costituzionali attributive di competenza, tuttavia la riduzione o l'ampliamento dell' "estensione territoriale entro la quale la Regione eserciterebbe la sua potestas" finisce per ridondare sull'ambito complessivo di competenza di quest'ultima, rendendo in tal modo ammissibile la formulazione delle doglianze ai Giudici di Palazzo della Consulta. E' da segnalare, inoltre, il passaggio della pronuncia nel quale la Corte, a sostegno della propria decisione, ritiene privo di forza l'argomento rappresentato dal mancato inserimento nel "fascicolo d'Assemblea" dei pareri espressi dai Consigli regionali interessati, invocato dalla Regione ricorrente. A tal proposito si ribadisce, infatti, un

legame tra le due disposizioni v. M. PEDRAZZA GORLERO, Art. 131 e Art. 132, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, 68 e ss. e 124 ss.

principio già espresso nella giurisprudenza precedente³ secondo cui l'indagine sulla documentazione relativa ai lavori delle Commissioni e dell'Aula, la cui predisposizione rientra a pieno titolo tra gli *interna corporis* delle Assemblee parlamentari, "deve ritenersi assorbita dalla valutazione circa il corretto svolgimento dei lavori parlamentari, che solo la Camera è competente a compiere".

Con riguardo all'asserita violazione del principio di leale collaborazione, il Giudice costituzionale respinge le censure prospettate, sia ribadendo nella sostanza la non assumibilità di tale principio a parametro rispetto all'esercizio della funzione legislativa, sia sottolineando, in subordine, che la previsione di un "indefinito" onere di informazione gravante sulle Camere in favore del Consiglio regionale interessato ex articolo 132 Cost. si tradurrebbe in un aggravamento della procedura di approvazione della legge di modifica territoriale non legittimato né giustificato da alcuna norma costituzionale.

3. Con le ordinanze n. 264 del 2010 e n. 11 del 2011, il Giudice delle leggi si è pronunciato sull'ammissibilità, sotto il profilo della sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi, di due conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato sollevati con due ricorsi rispettivamente e distintamente presentati dai Comuni di Livanalongo del Col di Lana (BL) e Colle Santa Lucia (BL), entrambi "soggetti interessati" (unitamente ad altri Comuni) nell'ambito di una procedura di distacco dalla Regione Veneto e di aggregazione alla Regione Trentino Alto-Adige/Südtirol. Nei rispettivi giudizi, i ricorrenti sollevavano conflitto nei confronti del Consiglio dei ministri, della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei Presidenti di entrambe le Camere, nonché dei deputati Keller e Bressa e del senatore Vaccari, in riferimento all'articolo 132, comma 2, Cost. e all'art. 45, comma 4, della legge 25 maggio 1970, n. 352. Da un lato, veniva censurata la condotta omissiva degli organi statali che non avrebbero dato seguito, nei tempi previsti dall'art. 45, c. 4, della legge 352 del 1970⁴, all'attivazione del procedimento di approvazione della legge di variazione territoriale relativa al distacco/aggregazione che aveva già trovato accoglimento nella consultazione referendaria svoltasi in ossequio all'articolo 132 Cost.; da altro lato, si lamentava la presentazione, da parte dei tre parlamentari sopracitati, di due proposte di legge costituzionale alle rispettive Camere di appartenenza ed aventi ad oggetto, giustappunto, il distacco dei comuni interessati alla modificazione territoriale dalla Regione Veneto e la loro aggregazione alla Regione autonoma Trentino Alto Adige. Le due condotte, una omissiva e l'altra commissiva, avrebbero menomato il "diritto di iniziativa per la variazione territoriale regionale" e il "diritto di autodeterminazione", entrambi riconosciuti ai Comuni dal secondo comma dell'art. 132 della Costituzione. La sussistenza del requisito soggettivo veniva giustificata sulla base dell'assunto secondo cui l'art. 132, secondo comma, Cost., attribuisce di fatto ai Comuni una "specifica funzione pubblica concorrente e quindi condizionante la funzione legislativa dello Stato" in stretta correlazione con la posizione rafforzata degli Enti Locali nell'ambito della Repubblica delle autonomie delineata dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione. Sotto il profilo oggettivo, i ricorrenti affermavano che, sebbene la norma procedurale direttamente violata fosse contenuta in una legge ordinaria, quest'ultima avrebbe fatto "corpo con la disciplina costituzionale rilevante", potendosi così configurare la sua violazione come "un'evidente menomazione" della posizione del Comune interessato alla modifica della Regione di appartenenza a norma dell'art. 132, comma 2, Cost.

Nel valutare la sussistenza in capo ai Comuni ricorrenti dei requisiti oggettivi e soggettivi di ammissibilità le ordinanze n. 264 del 2010 e n. 11 del 2011 si collocano nell'alveo di quella giurisprudenza che interpreta restrittivamente le previsioni di cui all'articolo 37, comma 1, della legge n. 53 del 1957. Sotto il profilo prettamente soggettivo, infatti, la Corte esclude che l'ente locale possa essere considerato quale "potere dello Stato", negando altresì che tale qualità possa essere riconosciuta ad un soggetto istituzionale esterno all'organizzazione dello Stato sulla base dell'assunto secondo cui esso, come nella fattispecie, si trova ad esercitare un potere che si estrinseca nello svolgimento di più ampie funzioni i cui atti finali sono imputati allo Stato-autorità.

³ Corte costituzionale, sentenza n. 379 del 1996.

⁴ Il quarto comma dell'articolo 45 della legge n. 352 del 1970 prevede che nel caso di approvazione della proposta sottoposta a *referendum*, il Ministro per l'interno, entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del risultato della consultazione popolare, debba presentare al Parlamento il disegno di legge ordinaria di cui all'articolo 132, comma secondo, della Costituzione.

Maggior interesse suscitano le considerazioni svolte intorno alla configurabilità del requisito che viene negata sotto un duplice profilo. In primo luogo, viene rilevato che le prerogative che i Comuni assumono lese attengono esclusivamente “a fasi successive a quella concernente la celebrazione del *referendum* ex art. 132, secondo comma, Cost.”; soltanto a quest’ultima, infatti, si riferiscono “il diritto di iniziativa e di autodeterminazione” dei soggetti ricorrenti, costituendo essa “il momento iniziale del procedimento decisionale complesso previsto per la variazione territoriale cui essi aspirerebbero”. Con tale affermazione, la Corte, da un lato, torna a ribadire che l’istanza di variazione e la consultazione referendaria territoriale ex art. 132, comma 2, Cost. costituiscono espressione di un diritto di autodeterminazione dell’autonomia locale la cui affermazione e garanzia risultano tendenzialmente accentuate dalla riforma del 2001 e che non può essere frustrato dalla previsione di vincoli procedurali eccessivamente onerosi⁵, dall’altro pare circoscrivere l’operatività di tale diritto alla sola fase dell’iniziativa del procedimento di modificazione territoriale, con inevitabile compressione della sua tutela nelle fasi successive in cui intervengono in sede consultiva e deliberativa gli altri soggetti istituzionali coinvolti nell’*iter* legislativo.

In secondo luogo, i ricorsi presentano un difetto di ammissibilità anche con riferimento al *petitum*, in particolar modo nella parte in cui si richiede l’adozione di una “pronuncia sostitutiva”, finalizzata “non già al ripristino del corretto confine fra le diverse attribuzioni costituzionali coinvolte”, bensì al conseguimento di una decisione “che tenga luogo degli atti [...] mancanti al completamento della procedura di variazione territoriale di cui all’art. 132 Cost.” e, come tale, “estranea alla giurisdizione della Corte costituzionale”.

⁵ Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 334 del 2004.