

Brevi note sulle variazioni territoriali*

GIOVANNI DI COSIMO

(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Macerata)

Data di pubblicazione: 16 gennaio 2019

* Intervento al *forum* organizzato da *Diritti regionali* su *Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*.

1. La Costituzione consente modifiche delle circoscrizioni territoriali che coinvolgono due (o più) regioni. Le variazioni territoriali possono riguardare, da un lato, la fusione fra regioni oppure la creazione di nuove regioni (art. 132 primo comma), e dall'altro il transito di province e comuni da una regione a un'altra (art. 132 secondo comma).

La sorte delle due previsioni costituzionali è stata fin qui piuttosto diversa. Per quanto riguarda il primo comma, sono rimaste senza seguito le proposte di legge presentate nella XVI legislatura volte a creare nuove regioni¹. E nemmeno ha portato a risultati concreti il dibattito che periodicamente si riaccende sulle macroregioni, che costituirebbero, appunto, una forma di fusione fra regioni². Sicché l'unica variazione territoriale resta l'istituzione nel 1958 della regione Molise, peraltro avvenuta in base alla XI disposizione transitoria e finale e quindi in deroga all'art. 132 della Costituzione³.

¹ Brescia (pdl C 4850); Romagna, Principato di Salerno, Salento (ddl S 2782); dei Laghi (pdl C 5410); dei due Principati (pdl C 4386); Principato di Salerno (pdl C 4230).

² Nella XVII legislatura sono state presentate proposte volte ad aggregare le regioni ordinarie in macroregioni lasciando inalterate le regioni speciali (pdl C 2826, pdl C 3583); cfr. anche pdl C 3090 che riduce a 12 il numero delle regioni. È stato interpretato come passo in questa direzione il protocollo di intesa stipulato il 15 giugno 2016 fra gli esecutivi di Marche, Umbria e Toscana che istituisce sedi e momenti di collaborazione e coordinamento in diversi ambiti di competenza [cfr. V. DE SANTIS, *Politiche interregionali: attualità della questione dello squilibrio dimensionale e riforma costituzionale. Considerazioni a partire dal protocollo di intesa tra le Regioni Marche, Toscana ed Umbria (prove di macroregione?)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2016].

³ Il termine quinquennale previsto dalla XI disposizione transitoria e finale fu prorogato dalla lc 1/1958 e la successiva lc 3/1963 modificò l'elenco delle regioni dell'art. 131 Cost. comprendendovi il Molise.

L'ipotesi prevista dal secondo comma si è invece concretizzata per la prima volta con la legge 117/2009 che ha decretato il passaggio di alcuni comuni marchigiani alla Regione Emilia-Romagna⁴; e poi, più recentemente, con la legge 182/2017 che ha sancito il distacco del comune di Sappada dalla Regione Veneto e l'aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia⁵. Anche nella attuale legislatura sono state presentate svariate proposte di legge (in alcuni casi ripetitive di analoghe delle legislature precedenti) con l'obiettivo di spostare comuni da una regione a un'altra⁶.

2. L'attenzione prevalente è stata finora conquistata dagli aspetti procedurali legati alle due previsioni costituzionali. Qui vorrei però brevemente concentrarmi su quattro aspetti sostanziali relativi alle variazioni territoriali.

La prima questione riguarda l'ambito di applicazione del limite minimo di un milione di abitanti. Ci si domanda se nel caso di creazione di nuove regioni il limite valga, oltre che per la regione di nuova istituzione, anche per

⁴ Cfr. T. DI FEDE-A. MAGLIERI, *L'aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia: l'effetto sui procedimenti amministrativi e sull'assetto delle istituzioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, supp. 5/2009; R. FILIPPINI, *La modifica di confini regionali per distacco di Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative*, *ivi*.

⁵ F. CORTESE, *Alla ricerca della maggiore autonomia. Il caso Sappada e i problemi della montagna veneta*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 208 ss. Su un meccanismo di finanziamento a favore dei comuni montani confinanti con le Province di Trento e Bolzano, avente lo scopo di contenere la volontà di distaccarsi dalla propria regione ordinaria, cfr. M. COSULICH, *Il finanziamento delle Province autonome ai Comuni confinanti, affinché restino tali*, in *Le Regioni*, 2/2018, 243 ss.

⁶ Su un'iniziativa recente, relativa al primo referendum di variazione territoriale per il distacco di una provincia, cfr. M. CAVINO, *Il referendum per il distacco dal Piemonte della provincia del VCO*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2018.

quella dalla quale la prima si separa. Nonostante qualche dubbio affacciato in dottrina⁷, sembra logico presupporre che fissando il limite della consistenza demografica minima la Costituzione abbia inteso evitare regioni di dimensioni inferiori, e quindi che il limite si applichi anche a quella già esistente che subisce la riduzione territoriale. Sarebbe incongruente che, per effetto della separazione, una regione resti sotto soglia.

Ne segue che l'ipotesi della creazione di nuove regioni si può realisticamente concretizzare solo in riferimento alle regioni con una popolazione sufficiente, ossia superiore a due milioni di abitanti (nove su venti). Negli altri casi è gioco forza imboccare la via delle fusioni fra regioni, via, naturalmente, aperta anche alle regioni maggiori. Soprattutto, quel che è importante sottolineare è che in entrambe le ipotesi, prima di procedere, occorrerebbe aver adeguatamente approfondito i presupposti culturali, storici, ambientali che giustificano il ridisegno territoriale⁸.

3. La seconda questione riguarda quel che la Corte costituzionale definisce «la incomparabilità dei fenomeni giuridici disciplinati dal primo e dal secondo comma dell'art. 132 della Costituzione» (sent. 278/2011). La Corte tende a tenere distinte le due ipotesi: «diversamente dal fenomeno territoriale di cui al secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, tendenzialmente destinato a riguardare ambiti spaziali relativamente contenuti e comunque non tale da determinare una modificazione strutturale del complessivo assetto regionale dello Stato, l'ipotesi di distacco di enti locali da una Regione, diretto alla creazione di una nuova Regione, ha in *re ipsa* caratteristiche tali da coinvolgere necessariamente quanto meno l'intero

⁷ S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Milano 2008, 103.

⁸ Cfr. G. DI COSIMO, *Verso le macroregioni?*, in *Astrid Rassegna*, 14/2016.

assetto della Regione cedente, potendo anche, in eventuale ipotesi, comportare il coinvolgimento dell'intero corpo elettorale statale».

Tuttavia, è stato giustamente rilevato che anche il procedimento di distacco-aggregazione potrebbe dar luogo a rilevanti variazioni territoriali⁹. E quindi, più che affidarsi ad una valutazione di tipo formale, sembra opportuno considerare la sostanza del fenomeno, la misura e l'impatto della variazione territoriale.

4. La terza questione riguarda i costi. Secondo la Corte costituzionale, «dovendo la nuova Regione, avere un numero minimo di abitanti non inferiore ad un milione di unità, lo scorporo da una o più preesistenti Regioni di una così ingente quantità di cittadini è destinato ad avere rilevanti conseguenze sul tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo non della sola porzione di territorio che si distacca dalla Regione ma, inevitabilmente, anche su quello della residua parte di essa» (sent. 278/2011). La Corte aggiunge che «nel caso di creazione di una nuova Regione, non solo si porrebbe come necessaria la gravosa istituzione della completa struttura politico-amministrativa di quest'ultima, ma, certamente, si verificherebbe un sensibile ridimensionamento della analoga struttura della Regione

⁹ R. PINARDI, «Popolazioni interessate» e «diritto all'autodeterminazione» delle comunità locali nel procedimento di creazione di nuove Regioni, in *Giur. cost.*, 5/2011, 3617 ss., secondo il quale, nel caso specifico deciso dalla Corte, dal punto di vista dell'impatto sulla regione cedente, non vi sarebbero state rilevanti differenze «tra la richiesta di variazione che ha dato origine all'odierna pronuncia ed una eventuale proposta, avanzata dalla medesima Provincia di Salerno, che mirasse non tanto alla creazione di una Regione a se stante, quanto piuttosto al distacco dalla Regione Campania finalizzato all'aggregazione alla Regione Basilicata». Cfr. anche L. SPADICINI, *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove regioni. Riflessioni a margine della sentenza n. 278 del 2011 della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC.*, 4/2011.

“cedente” e, comunque, si avrebbero nuove o maggiori spese per la cui copertura potrebbero determinarsi effetti anche sulla popolazione non soggetta alla modifica».

La questione dei costi è assai complessa e richiederebbe un approfondimento incompatibile con la natura di queste note. Mi limito perciò a rilevare che non è affatto facile calcolarli e che di solito vengono proposte stime ampiamente approssimative e – fin da quando con l’Unità prese avvio la disputa fra regionalisti e avversari delle regioni¹⁰ – contrastanti. Anche per questo motivo si considera preferibile l’opzione della differenziazione delle funzioni rispetto a quella delle fusioni territoriali fra le regioni¹¹.

5. L’ultima questione riguarda la necessità di evidenziare le «rilevanti conseguenze» di cui parla la sent. 278/2011. La legge dovrebbe dar conto delle ragioni sostanziali che inducono alla variazione territoriale, come ha fatto la legge 117/2009 che giustifica il distacco-aggregazione dei comuni marchigiani verso la 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».

In una fase precedente, considerazioni di tipo sostanziale dovrebbero emergere dal parere (non vincolante) espresso dal Consiglio regionale, organo

¹⁰ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 2000, 4 ss.

¹¹ R. BIN, *Risiko e Regioni: con quale macroregione va la Kamchatka?*, in *Astrid Rassegna*, 14/2016. Un buon metodo potrebbe essere «favorire prima aggregazioni funzionali che col tempo potrebbero condurre a vere e proprie variazioni territoriali» (A. POGGI, *C’è veramente bisogno di ridefinire i “territori” regionali?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2015). Sull’alternativa fra macroregioni strutturali e funzionali cfr. A. STERPA, *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, in *www.federalismi.it*, 3/2015; sulla soluzione collaborativa del ricorso alla intese fra le regioni cfr. O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in *www.federalismi.it*, 6/2018.

che in virtù del proprio ruolo istituzionale conosce da vicino la realtà territoriale¹². A questo riguardo, nella vicenda dei comuni marchigiani, il Consiglio regionale delle Marche parla di «ripercussioni assai onorese» anche sul piano finanziario, senza peraltro spiegare nel dettaglio (del. 84/2008). Nella vicenda del comune di Sappada, invece, il Consiglio regionale del Veneto fa proprie «le motivazioni di carattere storico, culturale, religioso e linguistico sostenute dai promotori del referendum» (del. 90/2012).

¹² Come è stato rilevato, si tratta di «uno dei pochi istituti di regionalismo cooperativo presenti in Costituzione fin dal 1947 nonché, in particolare, uno dei rari istituti che prevedono una forma di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo» (E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost. «sentiti» ma non... ascoltati*, in *Giur. cost.*, 4/2010, 2969 ss.). Sul tema cfr. I. CARLOTTO, *Il parere dei Consigli regionali nel procedimento di variazione territoriale di «distacco-aggregazione» ex art. 132, secondo comma, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 3/2012, 525 ss. Sul valore del parere consiliare cfr. sent. 246/2010 Corte cost.