

XVIII legislatura

**Il *referendum* per
l'istituzione di nuove regioni
e per le variazioni territoriali
degli enti locali *ex art.132*
della Costituzione**

**La previsione di un nuovo *quorum*
(A.S. n. 1642)**

settembre 2020
n. 293



servizio studi del Senato

ufficio ricerche su questioni regionali
e delle autonomie locali



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

*a cura di Luigi Fucito,
con la collaborazione di Maria Frati*

Classificazione Teseo: Commissioni e giunte parlamentari. Inchieste parlamentari. Internet. Informazione.

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

| | |
|--|----|
| Introduzione..... | 5 |
| Disciplina costituzionale di riferimento | 5 |
| Contenuto del disegno di legge | 10 |
| Analisi del ricorso all'istituto referendario ex art.132: richieste avanzate, <i>referendum</i> svolti ed esiti | 12 |
| Esame parlamentare e attività legislativa svolta in attuazione dell'art.132 | 13 |
| Allegato n. 1: Referendum indetti e svolti dal 2005..... | 14 |
| Allegato n. 2: Disegni di legge presentati nelle legislature XIV-XVIII per il distacco di Comuni..... | 17 |

Introduzione

Il disegno di legge costituzionale A.S. n.1642 è diretto a modificare l'art.132 della Costituzione con riferimento al *quorum* per la validità del *referendum* relativo alla proposta di fusione di regioni, di creazione di nuove regioni, nonché di distacco di province e comuni da una regione e la loro aggregazione ad altra regione.

Prima di illustrarne i contenuti, pare opportuno un inquadramento della disciplina costituzionale incisa dall'iniziativa legislativa in esame.

Disciplina costituzionale di riferimento

Ai sensi dell'**art.132, primo comma, della Costituzione**, nuove Regioni possono essere istituite¹:

- attraverso la fusione² di regioni esistenti;
- ovvero per distacco di territori³ da una regione esistente con un minimo di un milione⁴ di abitanti⁵.

La disposizione si collega all'articolo 131, nel quale sono elencate le regioni italiane. Come noto, esso deriva dalla scelta dell'Assemblea costituente di individuare gli enti regionali negli ambiti territoriali (con le relative denominazioni) utilizzati per finalità statistiche. Il numero, la denominazione e la relativa delimitazione territoriale non vennero allora considerati necessariamente come definitivi, attribuendo al futuro legislatore costituzionale la facoltà di modificare tali determinazioni seguendo la procedura, dettata all'art.132, primo

¹ Tale disciplina (invero quella contenuta nella formulazione originaria dell'art. 132, primo comma) è stata derogata dalla XI disp. trans. e fin. della Costituzione che ha permesso, entro il termine corrispondente al primo quinquennio dall'entrata in vigore della stessa Costituzione (poi prorogato per un ulteriore quinquennio dalla legge costituzionale n. 1 del 1958), l'istituzione di nuove regioni senza il rispetto delle condizioni di cui all'art. 132, primo comma, "fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate". Nella vigenza di tale deroga è stata istituita la regione Molise, con la legge costituzionale n.3 del 1963.

² La fusione consiste nella creazione di una regione contenente i territori di due o più regioni che, contestualmente, si estinguono.

³ La regione creata a seguito del distacco.

⁴ Tale soglia è finalizzata ad evitare un'eccessiva frammentazione delle regioni e venne individuata in Assemblea costituente come mediazione rispetto a posizioni fra loro divergenti. Inizialmente, nel progetto predisposto dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale, operante in seno alla Seconda Sottocommissione per la Costituzione sotto la presidenza dell'on. Ambrosini, la soglia minima di abitanti era stata proposta in 500.000, mentre nel corso dei successivi lavori dell'Assemblea costituente emerse la posizione di chi riteneva preferibile un significativo incremento del numero minimo di abitanti (in particolare per Costantino Mortati la soglia avrebbe dovuto essere fissata in 1,5 milioni di abitanti).

⁵ Tenuto conto di tale requisito, nuove regioni possono essere istituite per distacco da regioni che possano contare su almeno due milioni di abitanti (si tratta delle seguenti: Toscana, Puglia, Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Sicilia, Campania, Lazio e Lombardia).

comma, di istituzione di nuove regioni, ancorata alla volontà delle popolazioni interessate (v. *infra*).

Nello specifico, fu con l'approvazione dell'ordine del giorno degli onorevoli Targetti ed altri che si decise di individuare le regioni sulla base della divisione in compartimenti elaborata inizialmente da Pietro Maestri e poi ripresa da Alfeo Pozzi⁶. Ciò consentì di superare le divergenze in seno all'Assemblea costituente circa il numero, i confini e le denominazioni delle regioni⁷, che avrebbero potuto generare un'*impasse*, se non persino compromettere il progetto regionalista. Va peraltro ricordato che il richiamato Comitato di redazione per l'autonomia regionale, presieduto dall'on. Ambrosini⁸, era giunto ad analoghe conclusioni.

L'istituzione di nuove regioni può essere disposta con una legge costituzionale, per la quale è previsto un procedimento aggravato rispetto a quello ordinario previsto all'art.138⁹. Nello specifico:

- si richiede il parere dei Consigli regionali coinvolti;
- occorre la richiesta di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate;
- la proposta è sottoposta all'approvazione referendaria ed è approvata se la stessa è accolta dalla **maggioranza delle popolazioni interessate**.

È condizione necessaria, ma non sufficiente, che partecipi al *referendum* la maggioranza degli aventi diritto e che i favorevoli siano più numerosi dei

⁶ Peraltro con qualche aggiustamento, relativo all'Emilia Romagna e al distacco della regione Umbria dal Lazio.

⁷ Al riguardo pare indicativo l'intervento dell'on. Aldo Moro nel quale argomenta il voto favorevole della propria parte politica sul richiamato ordine del giorno. Nelle sue parole, precisa come "in questo momento l'Assemblea Costituente non abbia elementi sufficienti per procedere ad una seria determinazione delle circoscrizioni regionali secondo i criteri innovativi che vengono da più parti richiamati" e che non intende con tale "votazione precludere la possibilità che in avvenire, ad opera delle Assemblee legislative, dopo studi seri ed attenti sulla realtà economica, politica, geografica, sociale delle regioni interessate, dopo più attenta e più seria consultazione delle popolazioni interessate" si possa giungere "ad un diverso assetto delle circoscrizioni regionali". Esprime nello specifico contrarietà ad "anticipare questo momento, mentre" [si è] "sollecitati dall'urgenza di terminare i [...] lavori", poiché così facendo si correrebbe "il rischio di non creare un serio assetto regionale in Italia, determinando piuttosto delle circoscrizioni le quali obbediscano a criteri di opportunità contingente" (si veda la seduta dell'Assemblea costituente del [29 ottobre 1947](#)).

⁸ Come si legge nella [relazione sulle autonomie regionali](#) del Presidente, on. Ambrosini, "il Comitato preferì attenersi al criterio della tradizionale ripartizione geografica dell'Italia, senza pronunziarsi sulle richieste" di enti e di personalità qualificate per la costituzione di altre Regioni oltre le storiche. "Il Comitato d'altra parte credette opportuno di non precludere la possibilità di eventuali modificazioni, e per ciò approvò a maggioranza un articolo aggiunto (l'articolo 23), col quale si consente alle popolazioni interessate di chiedere, mediante deliberazione della maggioranza dei rispettivi Consigli comunali, il distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra, e finanche l'erezione di una nuova Regione quando la relativa richiesta provenga dai Consigli comunali rappresentanti una popolazione di almeno 500.000 abitanti. Le modificazioni suddette debbono però essere disposte con legge dello Stato, sancito il parere delle Regioni interessate".

⁹ Ai sensi del quale, le leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni, fra le quali deve sussistere un intervallo di almeno tre mesi: con maggioranza di due terzi; ovvero con maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione (nel qual caso possono essere soggette a *referendum* popolare se ne facciano richiesta un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali).

contrari¹⁰. Affinché l'esito sia favorevole, occorre altresì che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa sul quesito sottoposto a *referendum* sia superiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni.

La presenza di un siffatto procedimento aggravato può, almeno in parte, spiegare perché l'art.132, comma primo, sia ad oggi rimasto del tutto inattuato. Del resto, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, per l'istituzione dell'unica nuova regione (il Molise) si è proceduto sulla base dell'XI disp. trans. e fin. della Costituzione¹¹, che esplicitamente derogava all'art.132, primo comma.

L'art. 132, secondo comma, della Costituzione, relativo al distacco di comuni e province da una regione e alla loro successiva aggregazione ad un'altra regione, prevede:

- la richiesta degli enti locali interessati, previa approvazione della stessa con *referendum* da parte della **maggioranza delle popolazioni interessate**;
- il **parere dei consigli regionali** coinvolti;
- l'adozione di una **legge** (statale) **ordinaria**.

Il principio secondo il quale la modificazione territoriale degli enti locali deve essere subordinata alla volontà delle popolazioni interessate trova fondamento nei lavori dell'Assemblea costituente e in particolare del richiamato Comitato di redazione dell'autonomia regionale¹².

La formulazione vigente del secondo comma dell'art.132 è il risultato di una novella introdotta in sede di **riforma del Titolo V** della Parte II della Costituzione operata nel 2001¹³. La disposizione specifica che la proposta di variazione territoriale debba ottenere (nell'ambito di un *referendum*) l'approvazione della maggioranza della popolazione delle province o dei comuni interessati, mentre il testo originario operava un generico riferimento alla necessità di svolgimento di

¹⁰ A differenza del *referendum* di abrogazione di leggi o atti con forza di legge in cui, in presenza di un *quorum* partecipativo (pari alla maggioranza degli aventi diritto), la proposta è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

¹¹ Si veda, in proposito, la nota n.1.

¹² Come si legge nella relazione presentata dall'on. Ambrosini, Presidente del Comitato, "[s]u proposta dell'onorevole Lami-Starnuti, appoggiata dall'onorevole Uberti, il Comitato decise all'unanimità che fosse opportuno affermare nel testo stesso della Costituzione il principio che: «soltanto la volontà delle popolazioni interessate potrà determinare la modificazione delle circoscrizioni comunali esistenti, o la creazione di nuovi Comuni», (secondo comma dell'articolo 18)". Nel testo proposto (che considera solo i comuni, considerato che le province erano considerate come mere circoscrizioni amministrative di decentramento regionale) la volontà delle popolazioni interessate nel procedimento di distacco da una regione e aggregazione in altra regione non giungeva sino a presupporre lo svolgimento di un *referendum* (bensì era richiesta la sola deliberazione della maggioranza dei rispettivi Consigli comunali).

¹³ Il testo originario del secondo comma dell'art. 132 è stato modificato dall'art. 9, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

un *referendum*, senza definirne i contorni, ed in particolare senza specificare chi dovesse prendervi parte, né la vincolatività di un determinato esito.

Il riferimento alla maggioranza delle popolazioni interessate costituisce dunque la principale novità rispetto alla formulazione previgente. Si veda, in proposito, la seguente tabella che pone a raffronto il secondo comma dell'art. 132 nel testo vigente e in quello previgente alla riforma del Titolo V della Costituzione.

| Art.132 della Costituzione (testo vigente) | Art.132 della Costituzione nel testo precedente la riforma del Titolo V del 2001 |
|--|--|
| 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. | Si può, con 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. |

Le disposizioni costituzionali sono integrate dagli articoli da 41 a 46 della **legge n.352 del 1970** ("Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo").

Per quanto attiene, nello specifico, al *referendum* per la fusione di regioni, la relativa richiesta deve essere corredata delle deliberazioni, identiche per l'oggetto, di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione complessiva delle regioni interessate dalla fusione (art. 42, primo comma).

Riguardo al *referendum* per il distacco, da una regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni, la disciplina dettata dall'art. 42, secondo comma, va letta alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 334 del 2004. In breve, la relativa richiesta di referendum deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, dei consigli provinciali o dei consigli comunali delle sole province e dei comuni di cui si propone il distacco.

L'art. 43 della richiamata legge prevede che all'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, spetti l'accertamento che la richiesta di *referendum* sia conforme alle disposizioni normative vigenti, con specifico riguardo all'avvenuto raggiungimento del numero minimo prescritto dalle deliberazioni depositate.

Il *referendum* è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro tre mesi dalla comunicazione dell'ordinanza che dichiara la

legittimità della richiesta, per una data di non oltre tre mesi da quella del decreto (art. 44, primo comma).

L'eventuale ritardo nell'indizione del *referendum* per non oltre un anno è consentita allo scopo di far coincidere la convocazione di tale *referendum* con quella per il *referendum* costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione.

Il *referendum* è indetto nel territorio delle regioni della cui fusione si tratta, o nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi per formare regione a sé stante. Nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, il *referendum* è indetto nel territorio delle province o dei comuni che intendono staccarsi¹⁴.

L'art. 45 dispone che sia la Corte di cassazione a proclamare il risultato¹⁵. Qualora la proposta sia approvata con *referendum*, il Ministro dell'interno presenta al Parlamento il relativo disegno di legge entro 60 giorni dalla pubblicazione del risultato del *referendum* nella gazzetta ufficiale (art.45, quarto comma). Al riguardo, nella prassi l'iniziativa parlamentare risulta prevalente. Qualora la proposta non sia approvata, essa non può essere rinnovata nei successivi cinque anni (art. 45, quinto comma).

• **Le "popolazioni interessate" alla luce della sentenza della Corte costituzionale n.334 del 2004**

La Corte costituzionale è stata chiamata a vagliare la questione di costituzionalità sollevata dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione in relazione all'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, circa la sopravvenuta incompatibilità della disposizione con l'art.132, secondo comma, della Costituzione - a seguito delle modifiche introdotte nel 2001 - nella parte in cui riserva un'indispensabile partecipazione alla promozione delle iniziative referendarie anche ad enti diversi da quelli richiedenti il distacco-aggregazione.

Il secondo comma dell'art. 42 prescrive, nello specifico, che le richieste, da parte di Province o Comuni, di *referendum* per il distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra devono essere corredate, oltre che delle deliberazioni dei consigli degli enti interessati alla modifica territoriale, anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, di tanti consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco (primo periodo); e di tanti consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che gli enti siano aggregati (secondo periodo). Sul punto, la Corte afferma che «[l]'onerosità del procedimento strutturato dalla norma di legge attuativa si palesa eccessiva (in quanto non necessitata) rispetto alla determinazione ricavabile dalla nuova previsione costituzionale, e si risolve nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001» (Considerato in diritto n. 2.1, sesto

¹⁴ Alla luce della richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 334 del 2004 (confermata dai Decreti di indizione dei *referendum*) deve essere disattesa la disposizione recata all'art. 44, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, ai sensi della quale il *referendum* dovrebbe essere indetto "sia nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi, sia nel territorio della regione alla quale le province o i comuni intendono aggregarsi" (v. scheda di approfondimento, *supra*).

¹⁵ La proposta sottoposta a *referendum* è dichiarata approvata, qualora il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito referendario non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni nei quali è stato indetto il referendum, altrimenti è dichiarata respinta.

capoverso). La Corte, nel richiamare la *ratio* del referendum ex art. 132, secondo comma, consistente nella verifica «se la **maggioranza delle popolazioni dell'ente o degli enti interessati** approvi l'istanza di distacco-aggregazione», sostiene che «**la legittimazione a promuovere la consultazione referendaria spetta soltanto ad essi** e non anche ad altri enti esponenziali di popolazioni diverse» (Considerato in diritto n. 2.1, settimo capoverso).

Del resto, ad avviso della Corte le valutazioni delle popolazioni diverse da quelle interessate sono tutelate nelle fasi successive a quella della presentazione della richiesta referendaria: si tratta di un *referendum* consultivo che non vincola il legislatore statale chiamato a discutere l'eventuale iniziativa legislativa di modificazione territoriale e in tale ambito l'art. 132, secondo comma, prevede il parere dei consigli delle Regioni coinvolte, in cui possono emergere interessi locali contrapposti.

Contenuto del disegno di legge

Il disegno di legge costituzionale in esame si compone di un unico articolo che novella l'articolo 132 introducendo un *quorum* strutturale per la validità dei *referendum* relativi all'istituzione di nuove regioni (primo comma) o alle variazioni territoriali di enti locali (secondo comma) e, contestualmente, riducendo il *quorum* funzionale¹⁶. La finalità, come si legge nella relazione illustrativa, è quella di assicurare un'omogeneità con quanto disposto, in termini di *quorum*, all'art.75 in relazione ai *referendum* per l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge¹⁷.

Nello specifico, ai sensi del provvedimento in commento, le proposte di variazione territoriale ex art. 132 sono approvate se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto ed è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Si veda al riguardo la seconda colonna della seguente tabella nella quale si confronta la formulazione vigente dell'art. 132, secondo comma, con quella del medesimo articolo come modificato dall'A.S. in esame.

In altri termini, a differenza di quanto stabilito dal testo vigente, con la modifica recata dal disegno di legge costituzionale il risultato referendario favorevole alla variazione territoriale potrebbe essere ottenuto qualora si registri una partecipazione della maggioranza degli aventi diritto (*quorum* strutturale) e, contestualmente, una prevalenza dei favorevoli rispetto ai contrari (*quorum* funzionale), ben potendo i primi essere in numero inferiore rispetto alla maggioranza degli elettori.

¹⁶ Nella formulazione attuale dell'art.132, come detto, è previsto un *quorum* funzionale corrispondente alla maggioranza delle popolazioni interessate, che è talmente elevato da assorbire il *quorum* strutturale o costitutivo, pari al numero minimo di partecipanti al *referendum* affinché lo stesso sia ritenuto valido.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 75, quarto comma, la proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

| Art. 132 della Costituzione (testo vigente) | Art. 132 della Costituzione integrato con l'AS.1642 |
|--|--|
| 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 d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. | 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 d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle dalle popolazioni stesse. |
| 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. | Si può, con l'approvazione della maggioranza della 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. |
| | Le proposte soggette a referendum sono approvate se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto ed è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. |

Nella relazione illustrativa si argomenta l'esigenza di superare la disciplina vigente che rischia di vanificare l'istituto stesso, considerato il crescente e generalizzato astensionismo elettorale, cui si aggiunge la mancata partecipazione di elettori iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero, fenomeno ad avviso dei presentatori particolarmente rilevante specie in alcuni piccoli comuni come quelli montani interessati ai distacchi e alle aggregazioni.

Si potrebbe peraltro sostenere che la riduzione del *quorum* funzionale avviene contestualmente all'introduzione di un *quorum* partecipativo che parrebbe di per sé idoneo a rendere improbabile che l'interesse di piccole maggioranze possa prevalere nell'ambito di tali forme di partecipazione.

Analisi del ricorso all'istituto referendario ex art.132: richieste avanzate, referendum svolti ed esiti

Con riferimento all'art.132, primo comma, della Costituzione non sono mai stati indetti *referendum*.

In attuazione dell'art.132, secondo comma, sono stati invece svolti, a partire dal 2005, 26 *referendum* sulla base di altrettante proposte di variazione territoriale riguardanti enti locali per il distacco da una regione e l'aggregazione a un'altra¹⁸. Si veda, in proposito, la tabella (di cui all'allegato n.1 al presente *Dossier*) nella quale si dà conto degli enti coinvolti e del relativo decreto di indizione del *referendum* (prima colonna), della regione di appartenenza (seconda colonna), della regione di aggregazione (terza colonna), della data del *referendum* (quarta colonna) e del relativo esito (quinta colonna).

Nel complesso risultano **accolte 14 proposte**, mentre **12 sono state respinte**.

Come già chiarito in sede di commento dell'art.132, si considerano respinte le proposte che, sottoposte al *referendum*, abbiano ottenuto un numero di favorevoli inferiore alla maggioranza delle popolazioni interessate.

Va peraltro rilevato che a fronte di un primo periodo in cui si è registrata un'ampia partecipazione a sostegno delle proposte di variazione territoriale, negli anni più recenti si è riscontrata una significativa inversione di tendenza. Dal 2013, rispetto alle 8 richieste complessive, in ben 6 casi il risultato è stato non favorevole al distacco.

L'interesse nei confronti dell'istituto si manifesta **a partire dal 2005** (con il primo *referendum* relativo al comune di S. Michele al Tagliamento) verosimilmente anche in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n.334 del 2004 che ha escluso che la partecipazione alle iniziative referendarie dovesse riguardare anche enti diversi da quelli richiedenti il distacco-aggregazione (si rinvia in proposito alla relativa scheda di approfondimento, *supra*).

Il ricorso all'istituto è stato **relativamente alto fra il 2005 e il 2008**: in tale periodo si sono svolti circa il 70 per cento dei *referendum*. L'interesse è andato successivamente affievolendosi: non si registra in effetti alcun *referendum* nel quadriennio 2009-2012, mentre dal 2013 il numero dei *referendum* è pari a circa il 30 per cento del totale.

La regione in cui si è maggiormente fatto ricorso allo strumento referendario è il **Veneto** (pari a 16 volte, corrispondenti ad oltre il 60 per cento del totale). Tali proposte miravano all'aggregazione degli enti locali al Trentino Alto Adige (in 10 casi) e al Friuli Venezia-Giulia (6 casi).

¹⁸ Invero risultano indetti, ma non svolti, due ulteriori *referendum*, in quanto i rispettivi decreti di indizione sono stati revocati (si veda l'all. n.1 al *Dossier*).

Tutte le richieste di variazione sono avanzate da enti locali appartenenti a regioni ordinarie e nel 73 per cento dei casi sono finalizzate alla **successiva aggregazione a regioni a statuto speciale**.

Tale circostanza consente di ipotizzare che le richieste siano motivate, oltre che da ragioni di comunanza di interessi, identità culturale e storica, dalla volontà di aderire ad enti regionali in grado di disporre di maggiore autonomia (politica, amministrativa e finanziaria).

Esame parlamentare e attività legislativa svolta in attuazione dell'art.132

Sino ad oggi sono state approvate le seguenti leggi di variazione territoriale ai sensi dell'art.132, secondo comma:

- legge 3 agosto 2009, n. 117, recante "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, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione";
- legge 5 dicembre 2017, n. 182, recante "Distacco del Comune di Sappada dalla Regione Veneto e aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia".

Nella tabella n.2, allegata al presente Dossier, sono elencati i disegni di legge, presentati in esito ai richiamati *referendum* approvativi nelle legislature dalla XIV all'attuale.

Allegato n.1

Referendum indetti e svolti dal 2005

| Ente locale e Decreto di indizione | Regione di appartenenza | Regione di aggregazione | Data del referendum | Esito del referendum |
|---|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------|---|
| S. Michele al Tagliamento Dpr del 7 marzo 2005 (GU n. 66 del 21 marzo 2005) | Veneto | Friuli-Venezia Giulia | 29-30 maggio 2005 | Non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto (GU n. 139 del 17 giugno 2005) |
| Lamon Dpr del 31 luglio 2005 (GU n. 180 del 4 agosto 2005) | Veneto | Trentino-Alto Adige | 30-31 ottobre 2005 | Favorevole al distacco (GU n. 264 del 12 novembre 2005) |
| Pramaggiore, Gruaro, Tegli Veneto Dpr del 19 gennaio 2006 (GU n. 19 del 24 gennaio 2006) | Veneto | Friuli-Venezia Giulia | 26-27 marzo 2006 | Non favorevole al distacco (GU n. 93 del 21 aprile 2006) |
| Cinto Caomaggiore Dpr del 19 gennaio 2006 (GU n. 19 del 24 gennaio 2006) | Veneto | Friuli-Venezia Giulia | 26-27 marzo 2006 | Favorevole al distacco (GU n. 93 del 21 aprile 2006) |
| Savignano Irpino Dpr del 10 aprile 2006 (GU n. 88 del 14 aprile 2006) | Campania | Puglia | 11-12 giugno 2006 | Non favorevole al distacco (GU n.144 del 23 giugno 2006) |
| Noasca Dpr del 10 luglio 2006 (GU n. 160 del 12 luglio 2006) | Piemonte | Valle d'Aosta | 8-9 ottobre 2006 | Favorevole al distacco (GU n. 245 del 20 ottobre 2006) |
| Sovramonte Dpr del 10 luglio 2006 (GU n. 160 del 12 luglio 2006) | Veneto | Trentino-Alto Adige | 8-9 ottobre 2006 | Favorevole al distacco (GU n. 245 del 20 ottobre 2006) |
| Castel delci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo, Talamello Dpr del 25 settembre 2006 (GU n. 229 del 2 ottobre 2006) | Marche | Emilia-Romagna | 17-18 dicembre 2006 | Favorevole al distacco (GU n. 300 del 28 dicembre 2006) |
| Carema Dpr del 22 dicembre 2006 (GU n. 2 del 3 gennaio 2007) | Piemonte | Valle d'Aosta | 18-19 marzo 2007 | Favorevole al distacco (GU n. 76 del 31 marzo 2007) |
| Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana, Rotzo Dpr del 23 febbraio 2007 | Veneto | Trentino-Alto Adige | 6-7 maggio 2007 | Favorevole al distacco (GU n. 117 del 22 maggio 2007) |

| Ente locale e Decreto di indizione | Regione di appartenenza | Regione di aggregazione | Data del referendum | Esito del referendum |
|--|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------|--|
| (GU n. 48 del 27 febbraio 2007) | | | | |
| Montecopiolo, Sassofeltrio Dpr del 26 aprile 2007 (GU n. 101 del 3 maggio 2007) | Marche | Emilia-Romagna | 24-25 giugno 2007 | Favorevole al distacco (GU n. 158 del 10 luglio 2007) |
| Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana, Colle S. Lucia Dpr del 30 luglio 2007 (GU n. 192 del 20 agosto 2007) | Veneto | Trentino-Alto Adige | 28-29 ottobre 2007 | Favorevole al distacco (GU n. 260 dell'8 novembre 2007) |
| Monte Grimano Terme, Mercatino Conca Dpr del 21 dicembre 2007 (GU n. 2 del 3 gennaio 2008) | Marche | Emilia-Romagna | 9-10 marzo 2008 | Non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto (GU n. 74 del 28 marzo 2008) |
| Sappada Dpr del 21 dicembre 2007 (GU n. 2 del 3 gennaio 2008) | Veneto | Friuli-Venezia Giulia | 9-10 marzo 2008 | Favorevole al distacco (GU n. 74 del 28 marzo 2008) |
| Pedemonte Dpr del 21 dicembre 2007 (GU n. 2 del 3 gennaio 2008) | Veneto | Trentino-Alto Adige | 9-10 marzo 2008 | Favorevole al distacco (GU n. 74 del 28 marzo 2008) |
| Valvestino, Magasa Dpr del 23 giugno 2008 (GU n. 154 del 3 luglio 2008) | Lombardia | Trentino-Alto Adige | 21-22 settembre 2008 | Favorevole al distacco (GU n. 233 del 4 ottobre 2008) |
| Meduna di Livenza Dpr del 16 settembre 2008 (GU n. 222 del 22 settembre 2008) | Veneto | Friuli-Venezia Giulia | 30 novembre-1° dicembre 2008 | Non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto (GU n. 298 del 22 dicembre 2008) |
| Leonessa Dpr del 16 settembre 2008 (GU n. 222 del 22 settembre 2008) | Lazio | Umbria | 30 novembre-1° dicembre 2008 | Non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto (GU n. 298 del 22 dicembre 2008) |
| Magliano Sabina Dpr del 7 marzo 2011 (GU n. 56 del 9 marzo 2011) | Lazio | Umbria | ----- ¹⁹ | ----- |
| Tutti i Comuni della provincia di Piacenza | Emilia-Romagna | Lombardia | ----- ²⁰ | ----- |

¹⁹ Revoca dell'indizione con Dpr del 5 maggio 2011 (GU n. 105 del 7 maggio 2011).

²⁰ Revoca dell'indizione con Dpr del 24 dicembre 2012 (GU n. 5 del 7 gennaio 2013).

| Ente locale e Decreto di indizione | Regione di appartenenza | Regione di aggregazione | Data del referendum | Esito del referendum |
|--|-------------------------|-------------------------|---------------------|--|
| Dpr del 10 dicembre 2012 (GU n. 291 del 14 dicembre 2012) | | | | |
| Arsie', Canale d'Agordo, Cesiomaggiore, Falcade, Feltre, Gosaldo e Rocca Pietore Dpr del 10 dicembre 2012 (GU n. 291 del 14 dicembre 2012) | Veneto | Trentino-Alto Adige | 10-11 febbraio 2013 | Non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto (GU n. 48 del 26 febbraio 2013) |
| Pieve di Cadore Dpr del 4 marzo 2013 (GU n. 55 del 6 marzo 2013) | Veneto | Friuli-Venezia Giulia | 21 e 22 aprile 2013 | Non favorevole al distacco (GU n. 113 del 16 maggio 2013) |
| Taibon Agordino Dpr del 4 marzo 2013 (GU n. 55 del 6 marzo 2013) | Veneto | Trentino-Alto Adige | 21 e 22 aprile 2013 | Favorevole al distacco (GU n. 113 del 16 maggio 2013) |
| Comelico Superiore Dpr del 23 gennaio 2014 (GU n. 22 del 28 gennaio 2014) | Veneto | Trentino-Alto Adige | 30 marzo 2014 | Non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto (GU n. 95 del 24 aprile 2014) |
| Voltago Agordino Dpr del 5 giugno 2014 (GU n. 134 del 12 giugno 2014) | Veneto | Trentino-Alto Adige | 31 agosto 2014 | Favorevole al distacco (GU n. 225 del 27 settembre 2014) |
| Auronzo di Cadore Dpr del 4 luglio 2014 (GU n. 156 dell'8 luglio 2014) | Veneto | Trentino-Alto Adige | 31 agosto 2014 | Non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto (GU n. 225 del 27 settembre 2014) |
| Verbano Cusio-Ossola Dpr del 9 agosto 2018 (GU n. 188 del 14 agosto 2018) | Piemonte | Lombardia | 21 ottobre 2018 | Non favorevole al distacco (GU n. 271 del 21 novembre 2018) |
| Valle Castellana Dpr del 16 dicembre 2019 (GU n. 296 del 18 dicembre 2019) | Abruzzo | Marche | 8 marzo 2020 | Non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto |

Referendum indetti e svolti dal 2005.

Fonte: dati desunti, a cura degli autori, dai decreti di indizione dei referendum e dai comunicati della Presidenza del Consiglio dei ministri all'esito dell'accertamento del risultato da parte dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione.

Allegato n.2

**Disegni di legge presentati nelle legislature XIV-XVIII
per il distacco di Comuni da una Regione e la loro aggregazione a un'altra,
ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione**

| XIV legislatura | |
|------------------------|-------------------------|
| Comune | Disegno di legge |
| Lamon | C.6274 |

| XV legislatura | |
|---|--|
| Comune | Disegno di legge |
| Lamon | C.27 C.1359 C.1427 |
| Sovramonte | C.2524 |
| Noasca | C.2525 |
| Cinto Caomaggiore | C.2526 S.1145 |
| Carema | C.2727 |
| Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana e Rotzo | C.2951 S.1770 |
| San Leo, Pennabilli, Novafeltria, Sant'Agata Feltria, Talamello, Casteldelci e Maiolo | C.2316 C.2321 C.2527 C.2908 S.1351 S.1723 S.1786 |
| Montecopiolo | S.1785 C.3038 C.3201 |
| Sassofeltrio | S.1784 C.3039 C.3202 |

| XVI legislatura | |
|---|---|
| Comune | Disegno di legge |
| San Leo, Pennabilli, Novafeltria, Sant'Agata Feltria, Talamello, Casteldelci e Maiolo | C.177 (TU con C.63) e S.1552 (che ha assorbito S.628): cfr. legge n. 117 del 2009 |
| Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia | C.18 C.454 S.1161 |
| Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana e Rotzo | C.323 S.672 |
| Lamon | C.455 C.1698 S.1349 |
| Sovramonte | C.456 |
| Sassofeltrio | S.625 C.2144 |
| Montecopiolo | S.627 C.2143 |
| Cinto Caomaggiore | S.758 |
| Sappada | S.1126 C.1664 |
| Carema | C.1997 |
| Pedemonte | S.1661 S.3444 |
| Valvestino e Magasa | S.1804 S.1805 |
| Montecopiolo e Sassofeltrio | C.4448 C.5159 |

| XVII legislatura | |
|---|--|
| Comune | Disegno di legge |
| Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia | S.36 C.377 |
| Pedemonte | S.150 (ritirato) S.151 C.891 S.1887 |
| Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana e Rotzo | S.145 |
| Lamon | C.215 S.236 C.378 |

| XVII legislatura | |
|-----------------------------|---|
| Comune | Disegno di legge |
| | C.493 |
| Valvestino e Magasa | S.553 C.890 |
| Sappada | S.1082 (TU con S.951) e C.4653 : cfr. legge n. 182 del 2017 |
| Montecopiolo e Sassofeltrio | C.915 C.1007 C.1202 |
| Sovramonte | S.1200 (ritirato) S.1206 |
| Carema | C.2116 S.2564 |
| Cinto Caomaggiore | C.2331 S.2278 |
| Lamon e Sovramonte | C.4033 |

| XVIII legislatura | |
|---|---|
| Comune | Disegno di legge |
| Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia | S.24 |
| Pedemonte | C.378 |
| Valvestino e Magasa | C.379 |
| Montecopiolo e Sassofeltrio | C.1171 (che ha assorbito C.1019) e S.1144 (discusso congiuntamente a S.720 e S.959): approvato dalla Camera e in stato di relazione al Senato |