



Distacco del comune di Sappada dalla regione Veneto e aggregazione alla regione Friuli-Venezia Giulia

A.C. 4653

Dossier n° 640/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
3 novembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4653
Titolo:	Distacco del comune di Sappada dalla regione Veneto e aggregazione alla regione Friuli Venezia Giulia
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	sen. De Monte
Date:	
termine dell'esame in Commissione: 31 ottobre 2017	

Contenuto

La proposta di legge [A.C. 4653](#) dispone il distacco del comune di Sappada dalla regione Veneto e la sua aggregazione alla regione Friuli-Venezia Giulia.

Si tratta di un progetto di legge già approvato dal Senato, risultante dal testo unificato delle proposte di legge A.S. 951 e 1082 (sen. De Monte e sen. Bellot ed altri). L'esame in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali del Senato si è concluso il 2 febbraio 2016. L'Assemblea del Senato ha iniziato l'esame il 31 maggio 2017 per concluderlo il 21 settembre 2017.

La Commissione Affari costituzionali della Camera ha concluso l'esame del provvedimento, senza modificarlo, nella seduta del 31 ottobre 2017, conferendo il mandato al relatore a riferire in senso favorevole all'Assemblea.

Sappada (Plodn nel dialetto tedesco locale) è un comune della provincia di Belluno di 1.306 abitanti (censimento 2011). Isola linguistica tedesca, appartiene alla provincia di Belluno dal 1852 ma la comunità fa parte dell'Arcidiocesi di Udine (<http://www.plodn.info>).

Il testo dispone (al **comma 1**) il distacco del comune di Sappada dalla regione Veneto e l'aggregazione alla regione Friuli-Venezia Giulia nell'ambito della provincia di Udine. Conseguentemente, dall'entrata in vigore della legge, ogni riferimento alla regione e alla provincia di appartenenza del comune di Sappada presente in disposizioni legislative riguarderà, rispettivamente, il Friuli-Venezia Giulia e Udine, e non più il Veneto e Belluno (**comma 2**).

Si ricorda in proposito che la legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1, ha modificato lo Statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia, prevedendo la soppressione del livello di governo delle province. Il riferimento alle province permane peraltro nello statuto ai fini dell'individuazione del territorio della regione; in base al nuovo primo comma dell'articolo 2, infatti, "la regione comprende i territori delle attuali province di Gorizia, di Udine, di Pordenone e di Trieste".

In attuazione della modifica statutaria è stata approvata la legge regionale 9 dicembre 2016, n. 20, che, completando un processo già avviato con la legge regionale n. 26 del 2014, disciplina la soppressione delle province del Friuli Venezia Giulia ed il trasferimento delle loro funzioni alla regione e ai comuni (la legge è stata successivamente modificata dalla legge regionale 4 agosto 2017, n. 31).

Essa prevede che il procedimento per la soppressione delle province commissariate alla data del 31 dicembre 2016, ossia le province di Gorizia, Pordenone e Trieste, è avviato 1° gennaio 2017 e si conclude entro il 31 ottobre 2017. Per le altre province, ossia la provincia di Udine, il procedimento è avviato il giorno successivo alla scadenza del mandato o alla cessazione anticipata dei rispettivi organi e si conclude allo scadere dei dodici mesi successivi. La provincia di Udine è dunque l'unica provincia ancora operativa in Friuli Venezia Giulia, con le limitate funzioni ad essa riconosciute dalla riforma del 2014. Essa permarrà fino alla scadenza del mandato dei suoi organi, prevista per il 2018.

L'attuazione della legge è demandata ad un regolamento governativo, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 400/1988, da adottarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (**comma 3**).

Gli oneri del provvedimento sono quantificati in 705.000 euro a decorrere dal 2017 e sono posti a carico

del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero (**comma 4**).

Si prevede infine che la legge entri in vigore il giorno successivo a quello di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (**comma 5**).

Normativa di riferimento

L'art. 132, secondo comma, della Costituzione, relativo al distacco di comuni e province da una regione e la 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** della Repubblica.

Le disposizioni attuative della norma costituzionale sono recate dal Titolo III (artt. 41 e seguenti) della legge sul referendum ([legge 352/1970](#)).

Sulle disposizioni in materia, e in particolare sull'art. 42, co. 2° della [L. 352/1970](#), ha inciso la sentenza 334/2004 della Corte costituzionale. Secondo la disciplina che ne risulta, la richiesta di *referendum* deve essere corredata delle **deliberazioni dei consigli provinciali o comunali** delle province o dei comuni di cui si propone il distacco.

Il successivo art. 44, co. 3° prevede che il *referendum* sia 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; nella già menzionata sent. 334/2004, tuttavia, la Corte costituzionale ha affermato il principio secondo cui l'espressione "popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati", utilizzata dall'art. 132, co. 2°, Cost. nel testo ora vigente, ai fini della individuazione del corpo elettorale chiamato ad esprimersi con *referendum* sulla proposta di variazione territoriale, deve intendersi riferita **soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti** nel distacco-aggregazione.

L'**Ufficio centrale per il referendum**, costituito presso la Corte di cassazione, accerta la legittimità della richiesta di *referendum*, che è indetto con **decreto del Presidente della Repubblica**, su deliberazione del Consiglio dei ministri (artt. 43, co. 1° e 44, co. 1°, [L. 352/1970](#)).

L'Ufficio centrale per il *referendum* procede quindi all'accertamento e alla proclamazione dei risultati. La proposta è dichiarata **approvata** se il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del *referendum* non sia inferiore alla **maggioranza degli elettori iscritti** nelle liste elettorali dei comuni nei quali è stato indetto il *referendum*; altrimenti è dichiarata **respinta** (art. 45, co. 1° e 2°).

In caso di approvazione, il **Ministro dell'interno presenta al Parlamento il disegno di legge** di cui all'articolo 132, co. 2°, Cost. **entro 60 giorni** dalla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* del risultato del *referendum*. La proposta respinta, invece, **non può essere rinnovata** prima che siano trascorsi cinque anni (art. 45, co. 4° e 5°).

Il procedimento di distacco

Con delibera del Consiglio comunale di Sappada n. 33 del 13 luglio 2007 è stata formulata richiesta di *referendum* (si veda l'annuncio della richiesta di *referendum* nel comunicato della Corte di cassazione pubblicato nella G.U. 6 settembre 2007, n. 207).

Il *referendum* è stato indetto con decreto del Presidente della Repubblica del 21 dicembre 2007 (G.U. 3 gennaio 2008, n. 2). Si è svolto, con esito favorevole alla proposta di distacco e aggregazione, il 9 e 10 marzo 2008 (Comunicato della Presidenza del Consiglio, G.U. 28 marzo 2008, n. 74). Allo scrutinio referendario hanno partecipato 901 cittadini: 860 (pari ad oltre il 95%) si sono espressi in favore della proposta; 40 contro. L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha quindi accertato, a norma dell'art. 36 della legge 25 maggio 1970, n. 352, che alla votazione il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa sul quesito sottoposto a referendum non è risultata inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune di Sappada ([Gazzetta Ufficiale 28 marzo 2008](#)).

I consigli regionali di entrambe le regioni interessate hanno manifestato di propria iniziativa il loro orientamento favorevole: il **Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia** ha approvato il 23 novembre 2010 un voto alle Camere e al Governo concernente la richiesta al Parlamento di legiferare in merito al distacco del comune di Sappada dalla regione Veneto e alla sua aggregazione alla regione Friuli Venezia Giulia; il **Consiglio regionale del Veneto** ha approvato il 28 giugno 2012 una mozione con cui è stato conferito mandato al Presidente del Consiglio regionale e alla Giunta di chiedere al Parlamento e al Governo di procedere all'approvazione di una legge per il passaggio del comune dalla provincia di Belluno a quella di Udine.

La Corte costituzionale, nella sentenza 246 del 2010 (che richiama la sentenza n. 334 del 2004) ha delineato la finalità del parere prescritto dall'articolo 132, secondo comma, della Costituzione. La Corte ha precisato, infatti, come il distacco di comuni previsto dal citato secondo comma dell'articolo 132 "avvenga solo attraverso un procedimento speciale, plurifasico, aggravato dal previo svolgimento di due adempimenti ulteriori rispetto a quelli legislativi ordinari. In particolare, è previsto che sia dapprima acquisita, tramite l'esperimento di un'apposita consultazione popolare condotta secondo le forme del referendum, la approvazione della maggioranza delle popolazioni degli enti territoriali interessati all'operazione di distacco e di aggregazione e che, quindi, siano, altresì, «sentiti i Consigli regionali» delle due Regioni coinvolte dalla operazione. Con riferimento a tale secondo adempimento, questa Corte ha chiarito, come più volte ricordato dalla stessa ricorrente, che esso ha la finalità di consentire la complessiva emersione di tutti gli interessi locali implicati nella operazione – e, pertanto, non solo di quelli di cui sono portatori gli abitanti dei Comuni oggetto del distacco e della conseguente aggregazione, il cui momento di valorizzazione è specificamente fornito dalla consultazione referendaria – e la loro organica valutazione: in tal senso è stata, infatti, affermata la «sicura incidenza [...].che i predetti pareri...] avranno [...] ai fini della eventuale approvazione della legge di modifica territoriale» (sentenza n. 334 del 2004). Si tratta di una conclusione che viene senz'altro ribadita anche in questa sede, tenendo peraltro presente il quadro generale, delineato dalla citata disposizione costituzionale, entro cui i suddetti pareri si collocano".

La questione delle regioni a statuto speciale

Nel corso della XIV e della XV legislatura, quando la questione si è posta con riferimento alle regioni a statuto speciale, sono emerse opinioni diverse in ordine alle modalità di applicazione della disciplina qualora il distacco o l'aggregazione di province o comuni incida sul territorio di **regioni ad autonomia differenziata**, i cui statuti speciali sono adottati con **legge costituzionale**.

La questione dell'**applicabilità tout-court** dell'art. 132, co. 2°, Cost. alle regioni a statuto speciale è stata affrontata in senso positivo dalla Corte costituzionale nella sentenza 66/2007, con la quale è stato definito un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Valle d'Aosta a seguito dell'indizione del *referendum* relativo al distacco del comune di Noasca dalla regione Piemonte e alla sua aggregazione alla regione Valle d'Aosta (Ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 12 aprile 2006; deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2006 e [decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2006](#)).

Tra le argomentazioni addotte dalla regione ricorrente vi era quella secondo cui il proprio territorio sarebbe stato sostanzialmente costituzionalizzato dall'art. 1, secondo comma, dello statuto di autonomia, con riferimento alle circoscrizioni comunali che ne facevano parte alla data della sua entrata in vigore (11 marzo 1948), e che modificazioni al territorio regionale potrebbero essere introdotte solo mediante il procedimento di **revisione dello statuto** previsto dall'art. 50 dello stesso. Lo statuto speciale (approvato con [L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 4](#)) all'art. 1, co. 2°, recita: "Il territorio della Valle d'Aosta comprende le circoscrizioni dei Comuni ad esso appartenenti alla data della entrata in vigore della presente legge".

La Corte non ha accolto le argomentazioni della ricorrente, affermando invece che "l'art. 132, primo e secondo comma, Cost. **si riferisce pacificamente a tutte le Regioni** [...] mediante l'individuazione di procedure che coinvolgono tutti i diversi organi e soggetti indicati dalle norme costituzionali come attori necessari nei differenziati procedimenti ivi configurati" e che "nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali, come è palese nello stesso caso che ha originato il presente giudizio, nel quale il procedimento di distacco-aggregazione investe ovviamente due Regioni".

Si è dibattuto, per altro verso, se – ferma restando la procedura di cui all'art. 132, co. 2°, Cost. – **sia o meno necessario il ricorso a una legge costituzionale**, anziché ordinaria, quando il distacco/aggregazione incida sul territorio di una Regione a statuto speciale.

Nella XV legislatura, il Governo, in occasione della presentazione alla Camera del disegno di legge conseguente al *referendum* avente ad oggetto il distacco del **comune di Lamon** dalla regione Veneto e l'aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige, ha ritenuto necessaria la presentazione di un disegno di legge **costituzionale**.

Come precisato la relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge di iniziativa governativa nella XV legislatura (A.C. [1427](#)), al Governo "è apparso imprescindibile procedere mediante lo strumento della legge costituzionale, quale fonte di diritto pariordinata a quella che definisce l'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige", in quanto la variazione territoriale (distacco-aggregazione) che interessa il comune di Lamon "andrebbe ad incidere anche sul territorio di una Regione ad autonomia differenziata". La posizione è stata ribadita dall'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel già ricordato giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Valle d'Aosta. Nelle motivazioni della sentenza, peraltro, la Corte non ha affrontato espressamente questo profilo.

Nella seduta del 26 luglio 2007 la I Commissione della Camera ha deliberato di conferire al relatore il mandato di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul disegno di legge costituzionale presentato dal Governo (A.C. [1427](#)), nel testo risultante dagli emendamenti approvati. L'Assemblea non ha avviato la discussione del provvedimento.

Nella XVI legislatura, il 28 ottobre 2008, la Commissione affari costituzionali della Camera ha concluso l'esame delle due proposte di legge costituzionale (A.C. [455](#) e A.C. [1698](#)) per il distacco del comune di Lamon, dal contenuto analogo a quella presentata dal Governo nella legislatura precedente.

