

Il finanziamento delle Province autonome ai Comuni confinanti, affinché restino tali

di Matteo Cosulich*

1. Introduzione.

A partire dal 2004, i Comuni confinanti¹ con un'altra Regione sono in grado di perfezionare con successo le richieste di aggregazione ad essa, grazie alla mutata disciplina costituzionale e legislativa; richieste che sono rapidamente aumentate, soprattutto quelle relative al passaggio da una Regione a Statuto ordinario a una Regione a Statuto speciale (par. 2).

Al legislatore, regionale e statale, non è sfuggito che le motivazioni soggiacenti alla volontà di distaccarsi da una Regione ordinaria per aggregarsi a una Regione speciale sono anche (se non soprattutto) di natura finanziaria; al fine di contenere il fenomeno in oggetto, egli ha conseguentemente provveduto a introdurre forme di finanziamento a favore dei Comuni confinanti con le Regioni a Statuto speciale dell'Italia settentrionale, svantaggiati proprio in quanto contigui a queste ultime. Gli interventi finanziari si sono indirizzati soprattutto verso i Comuni confinanti col Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, dove si è registrato il progressivo farsi carico da parte delle Province autonome dei finanziamenti destinati a tali Comuni (par. 3 e par. 4).

Viene così a delinarsi un meccanismo di finanziamento, da parte delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli interventi nei Comuni con esse confinanti, al fine di ridurre la condizione di svantaggio e dunque, implicitamente, di contenerne la volontà di aggregarsi al

* Professore associato confermato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento.

¹ Per Comuni di confine non si intendono soltanto, in senso stretto, i Comuni territorialmente contigui ad altra Regione, ma anche, in senso ampio, i Comuni comunque prossimi al confine regionale; gli uni e gli altri ben potrebbero infatti essere oggetto sia delle richieste di distacco/aggregazione, sia, conseguentemente, degli interventi finanziari volti a limitarne il sorgere. Quanto al primo profilo, si consideri che il distacco/aggregazione può essere richiesto da più Comuni, che costituiscono complessivamente un territorio confinante con un'altra Regione, anche se non tutti sono singolarmente contigui ad essa (vedi *infra* nt. 8). Inoltre si potrebbe forse ipotizzare la possibilità che il distacco/aggregazione sia richiesto da un Comune non direttamente confinante con altra Regione (si veda F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, UTET, 1991, p. 32), alla luce dei peraltro infrequenti esempi di *enclaves* regionali in territorio di altra Regione (peraltro sempre a livello non di Comune, ma di Frazione comunale, generalmente spopolata; al riguardo, l'unica eccezione è costituita dalla Frazione di Ca' Raffaello, *exclave* del Comune toscano di Badia Tebalda nella Regione Emilia-Romagna). L'istituzione di nuove *enclaves* regionali potrebbe suscitare qualche perplessità, se non altro in nome della maggiore efficienza determinata dalla continuità territoriale della Regione. Quanto al secondo profilo, si noti come i finanziamenti a favore dei Comuni confinanti possano estendersi anche al di là di quelli contigui ad altra Regione, ad esempio a quelli inseriti in Province esse sì direttamente confinanti con essa (vedi *infra* al par. 4 la previsione di cui all'art. 2, co. 117 legge finanziaria 2010).

Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Il diminuire degli esiti referendari favorevoli alle richieste di aggregazione alla Regione trentino-altoatesina e addirittura il successivo venir meno delle richieste stesse sembrano testimoniare il successo di tale meccanismo, cui oggi paiono guardare con interesse le altre Regioni speciali alpine (par. 5).

2. La lenta marcia dei Comuni di confine verso le Regioni a Statuto speciale.

A partire dalla novella all'art. 132, co. 2 Cost. introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, e dalla conseguente giurisprudenza costituzionale che vi ha adeguato la legislazione attuativa ordinaria (sent. n. 334 del 2004 che modifica l'art. 42 legge n. 352 del 1970)², la richiesta comunale di distacco dalla Regione di appartenenza e di conseguente aggregazione alla Regione confinante non è più un mero caso di scuola³.

Sino alla sent. n. 334 che l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima, la necessità di corredare la richiesta di distacco/aggregazione del Comune (o dei Comuni)⁴ con le deliberazioni "di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco", nonché "di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che (...) i Comuni siano aggregati" (art. 42, co. 2 legge n. 352 del 1970) costituiva una condizione impossibile, tanto più che l'intero corpo elettorale di entrambe le Regioni coinvolte avrebbe partecipato al *referendum* (così ai sensi dell'art. 44, co. 3, secondo periodo), il cui esito favorevole era (ed è) condizione necessaria per la presentazione da parte del Ministro dell'interno del disegno di legge di distacco/aggregazione comunale (art. 45, co. 4)⁵. In altre parole, il legislatore ordinario chiamava a raccolta un amplissimo novero di

² Può ragionarsi di modifica del testo legislativo da parte della sent. n. 334 del 2004 poiché quest'ultima, in quanto di "accoglimento parziale", rientra nella categoria delle sentenze manipolative "di revisione del testo di legge" (A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 5 ed., Torino, Giappichelli, 2014, p. 169). Sulla parte dell'art. 42 legge n. 352 dichiarata costituzionalmente illegittima vedi *infra* nel testo.

³ Prima di allora, si osservava come il distacco/aggregazione rientrasse "in quelle zone grigie dell'ordinamento nelle quali l'idoneità funzionale del congegno normativo convive con la sua concreta inattivazione" (M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, in *Commentario della Costituzione*, 1990, p. 124).

⁴ Per semplicità espositiva, nel prosieguo si ragionerà sempre di distacco/aggregazione di un singolo Comune, sebbene la disciplina costituzionale e legislativa, da un lato, e la sua applicazione, dall'altro, possano riguardare, e abbiano riguardato, anche casi di richiesta di distacco/aggregazione di più Comuni; così pure, si ragionerà soltanto del distacco/aggregazione comunale, sebbene l'art. 132, co. 2 Cost. e la legislazione attuativa contenuta nella legge n. 352 del 1970 contemplino anche il distacco/aggregazione di una o più Province.

⁵ Si noti come il co. 4 dell'art. 45 attribuisca l'iniziativa legislativa non al Governo, ma al Ministro dell'interno; alla luce dell'art. 71 Cost., una previsione legislativa di tal fatta potrebbe far sorgere qualche dubbio di legittimità (così M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, vol. II, Padova, CEDAM, 1991, p. 99 e L. FERRARO, *Artt. 131-132*, in *Commentario alla Costituzione*, 2006, p. 2539), a meno di non individuare nel Ministro un mero "organo di trasmissione" (M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, Jovene, 1971, p. 56, riferendosi alla disciplina dell'art. 132, co. 1 Cost., peraltro analoga sul punto), nell'ambito di un procedimento che si instaura con la richiesta del Consiglio comunale ex art. 42, co. 2 legge n. 352.

Ad onta della lettera dell'art. 45, co. 4 legge n. 352 del 1970, non sono mancati casi d'iniziativa parlamentare della legge di distacco/aggregazione, a fronte dell'inerzia ministeriale (si vedano i rispettivi progetti di legge ai siti internet www.camera.it e www.senato.it); così, in particolare, a seguito dell'esito favorevole del *referendum* nel Comune veneto di Sappada (9-10 marzo 2008), in assenza d'iniziativa ministeriale, vennero presentati progetti di legge d'iniziativa parlamentare per l'aggregazione di Sappada alla Regione Friuli Venezia Giulia, sia alla Camera (p.d.l. cost. n. 1664 d'iniziativa dei deputati Gidoni e altri, 17 settembre 2008), sia al Senato (d.d.l. n. 1126, d'iniziativa dei senatori Saro e Vaccari, 16 ottobre 2008). Nella XVII legislatura, il Ministro risulta nuovamente inerte sul punto, mentre si riscontrano iniziative senatoriali identiche nel contenuto e nella forma legislativa ordinaria a quella ora richiamata della legislatura precedente (d.d.l. n. 951, d'iniziativa della senatrice De Monte, 16 luglio 2013; d.d.l. n. 1082, d'iniziativa del senatore Bellot e altri, 8 ottobre 2013), destinate a sfociare nella legge 5 dicembre 2017 n. 182 "Distacco del Comune di Sappada dalla Regione Veneto e

soggetti variamente e potenzialmente controinteressati al passaggio di un Comune da una Regione all'altra; ampiezza tale da rendere estremamente improbabile la positiva conclusione della fase instaurativa del procedimento di adozione della "legge della Repubblica" di distacco/aggregazione comunale. Tanto è vero che nei 35 anni successivi all'entrata in vigore della legge n. 352 del 1970 – attuativa, per quel che qui interessa, dell'art. 132, co. 2 Cost. – nessuna richiesta di distacco/aggregazione comunale è mai stata presentata.

Il quadro muta radicalmente a seguito della revisione costituzionale del 2001, in quanto, per dirla con la giurisprudenza costituzionale, "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" (sent. n. 334 del 2004, punto 2.1. *in diritto*). Poiché ai sensi del vigente art. 132, co. 2 Cost. soltanto la popolazione del Comune interessato si esprime in sede di *referendum* sul distacco/aggregazione, ne discende che, secondo la Corte costituzionale, la legittimazione a promuovere la consultazione referendaria spetta esclusivamente al Consiglio comunale che tale popolazione rappresenta (*ivi*). L'attività prodromica all'iniziativa legislativa diviene così del tutto interna al Comune (ente e comunità) richiedente il distacco/aggregazione: la fase instaurativa del procedimento legislativo può perfezionarsi se la maggioranza dei rappresentanti e quella dei rappresentati⁶ condividono il medesimo orientamento favorevole al passaggio del loro Comune da una Regione all'altra. Il che spiega il fiorire di iniziative di distacco/aggregazione successivamente alla revisione costituzionale del 2001 e alla conseguente giurisprudenza costituzionale; iniziative che hanno condotto all'indizione di *referendum ex art. 132, co. 2 Cost.* in ben 50 Comuni nell'arco di un decennio (2005-2014)⁷. A sua volta, la presunzione di corrispondenza fra l'orientamento dei rappresentanti e quello dei rappresentati si rispecchia nella maggioranza di approvazioni referendarie delle richieste di distacco/aggregazione (31 su 50)⁸.

aggregazione alla Regione Friuli Venezia Giulia" (vedi *infra* par. 5). D'altra parte, una previsione legislativa ordinaria (qual è quella *ex art. 45, co. 4 legge n. 352*) non sembra in grado di escludere forme d'iniziativa costituzionalmente previste (art. 71), in quanto può reputarsi "riservata al Governo (...) la presentazione di quei disegni di legge per i quali una norma di grado costituzionale espressamente preveda solo l'iniziativa del Governo" (A.A. CERVATI, *Art. 71, in Commentario della Costituzione*, 1985, p. 90); quando invece la "fonte legittimante" l'iniziativa legislativa esclusiva del Governo è di "«semplice» rango legislativo" si dà luogo a ipotesi di "più elevato tasso di problematicità" (R. ORRÙ, *Art. 71, in Commentario alla Costituzione*, 2006, p. 1362).

Sul grado costituzionale od ordinario dell'iniziativa legislativa quando l'aggregazione comunale interessa una Regione a Statuto speciale vedi *infra* nt. 47.

⁶ Maggioranza necessariamente assoluta con riferimento ai soli rappresentati, in quanto la proposta di distacco/aggregazione è approvata "nel caso che 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*" (art. 45, co. 2 legge n. 352 del 1970).

⁷ Sui *referendum* svolti *ex art. 132, co. 2 Cost.* e sui loro esiti si veda Camera dei deputati, Servizio Studi, XVII legislatura, *Dossier n° 640*, 25 ottobre 2017, pp. 4-5, al sito *internet* www.camera.it.

⁸ Si rammenti al riguardo che qualora più Consigli comunali abbiano richiesto, con identiche e contestuali deliberazioni, il distacco/aggregazione, si perfeziona un'unica richiesta referendaria e dunque ha luogo un solo *referendum* (art. 42 legge n. 352 del 1970), il cui risultato viene proclamato dall'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione con riferimento "a tutto il territorio dove esso si è svolto" (art. 45, co. 2). Di conseguenza, un risultato referendario complessivo che approva (o respinge) la richiesta di distacco/aggregazione del territorio di più Comuni può includere risultati difforni con riferimento ad alcuni di essi. Così nel *referendum* del 6-7 maggio 2007, relativo al distacco dal Veneto/aggregazione al Trentino-Alto Adige/Südtirol di otto Comuni dell'Altopiano d'Asiago, nel solo Comune di Enego i voti favorevoli alla richiesta referendaria non raggiunsero la maggioranza degli elettori (vedi *supra* nt. 6; si vedano i risultati per Comune al sito *internet* www.altopiano-asiago.it). A riprova della circostanza che la contestuale e identica deliberazione di più Consigli comunali dà luogo a un'unica richiesta di distacco/aggregazione, può rammentarsi come a confinare con la Regione di aggregazione sia il territorio complessivo dei Comuni in discorso, non necessariamente di ciascuno di essi, individualmente preso in considerazione. Così, sempre con riferimento agli

Se si osservano nel dettaglio tali richieste, è agevole constatare come il distacco riguardi sempre Comuni di Regioni ad autonomia ordinaria, mentre nella maggior parte dei casi (37 su 50) è a Statuto speciale la Regione cui essi vorrebbero aggregarsi. Fors'anche in ragione dell'insularità della Sardegna e della Sicilia⁹, le Regioni speciali cui i Comuni intendono aggregarsi sono quelle del Nord, variamente caratterizzate da una situazione finanziaria più vantaggiosa rispetto a quella delle Regioni confinanti. Il che potrebbe indurre a reputare che le ragioni del distacco da una Regione a Statuto ordinario e di corrispondente aggregazione a una Regione a Statuto speciale fossero almeno in parte di tipo finanziario; in altre parole, “numerosi Comuni ubicati in Regioni ordinarie (...) per condividere un benessere che contribuisce a finanziare, attivano le procedure di aggregazione con la Regione ad autonomia speciale con cui confinano”¹⁰.

Ora, se nelle motivazioni della richiesta di distacco/aggregazione il desiderio di fruire delle agevolazioni finanziarie previste nella Regione di aggregazione fa premio sulla consapevolezza di legami culturali, linguistici e storici con essa, il novero dei Comuni potenzialmente richiedenti non è agevolmente delimitabile *a priori*; altrimenti detto, le Regioni a Statuto ordinario confinanti con Regioni a Statuto speciale potrebbero essere esposte a fenomeni di lenta ma progressiva erosione del loro territorio, Comune per Comune, che finirebbero per alterare la natura della Regione di distacco¹¹ (come pure di quella di aggregazione), come ci rammenta il paradosso ebulidiano del sorite.

A fronte di un potenziale esito di tal fatta, il rimedio non sembra potersi individuare esclusivamente nella mancata adozione parlamentare dei progetti di legge presentati a seguito dell'esito favorevole dei rispettivi *referendum*, com'è sinora avvenuto per tutte le aggregazioni a Regioni speciali, con la sola recente eccezione del Comune di Sappada¹². È pur vero che in tal modo “il procedimento di variazione territoriale rimane (...), di fatto, rimesso alla discrezionalità del Parlamento, chiamato a valutare l'opportunità e le motivazioni a fondamento della variazione richiesta”¹³; tuttavia non può sottacersi che, lasciando decadere sistematicamente i progetti di legge e le richieste approvate dal corpo elettorale che ne stanno alla base, si finisce per ottenere proprio quell'effetto stigmatizzato dalla sent. n. 334 del 2004, come si è visto: la “frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale”.

In proposito, è agevole constatare come, se le motivazioni delle richieste di distacco da una Regione ordinaria e di contestuale aggregazione a una Regione speciale fossero, come qui si è ipotizzato, di tipo soprattutto finanziario, di tipo analogamente finanziario dovrebbero essere gli interventi in grado di prevenire tali richieste, facendone venir meno le motivazioni¹⁴. In tale prospettiva, come vedremo, si è percorsa la via di finanziare interventi nei Comuni di

otto Comuni dell'Altopiano di Asiago, soltanto tre di essi confina(va)no con il Trentino-Alto Adige/Südtirol (Asiago, Enego e Rotzo).

⁹ Vedi E. ALBANESI, *Le variazioni territoriali delle autonomie speciali*, in G. Rolla (cur.), *Regimi giuridici speciali delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 312 e p. 320, nt. 59.

¹⁰ A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 659.

¹¹ Si vedano le considerazioni relativamente alle possibili conseguenze che, in prospettiva, massicci fenomeni di distacco/aggregazione verso le Regioni speciali confinanti determinerebbero sulla Regione Veneto, che “resterebbe territorialmente assai ridotta, tanto che si potrebbe dubitare (...) circa l'opportunità di mantenere in vita un ente regionale di dimensioni territoriali modeste” (M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *le Regioni*, 2007, p. 648).

¹² Vedi *supra* nt. 5.

¹³ I. CARLOTTO, *Il territorio del Veneto e i tentativi di variazione ex art. 132, co. 2 Cost.*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 14.

¹⁴ Si veda C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La “secessione” dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, in *federalismi.it*, al sito internet www.federalismi.it, 23 gennaio 2008, pp. 8-9, con espresso riferimento all'Intesa veneto-trentina (vedi *infra* par. 3).

Regioni ordinarie confinanti con Regioni a Statuto speciale, in modo da rendere meno appetibile per i primi il passaggio a queste ultime.

In un caso, gli interventi in discorso presentano una peculiarità che merita di essere adeguatamente evidenziata: nel corso degli ultimi dieci anni, il loro finanziamento è stato progressivamente trasferito rispettivamente dallo Stato o dalla Regione che teme il distacco dei suoi Comuni, alla Regione¹⁵ destinataria dell'aggregazione. La soluzione ora accennata ha caratterizzato specificamente i Comuni confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che risulta essere la destinataria della maggior parte delle richieste comunali di aggregazione a una Regione a Statuto speciale, sia in assoluto (27 su 37), sia con riferimento ai Comuni che hanno visto approvare dal *referendum* la loro richiesta (18 su 22)¹⁶.

3. Il finanziamento dei Comuni di confine: dalla Regione Veneto alla Provincia autonoma di Trento.

Il finanziamento dei Comuni di confine presenta dunque in origine (2007) un versante regionale e un versante statale. Quanto al primo, dopo un biennio di *referendum* aventi a oggetto l'aggregazione di Comuni veneti a Regioni ad autonomia speciale, quali il Friuli Venezia Giulia e il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, la Regione Veneto nella legge 26 ottobre 2007, n. 30 prevede, come indica il titolo di quest'ultima, "Interventi regionali a favore di Comuni ricadenti nelle aree svantaggiate di montagna e nell'area del Veneto orientale"; vale a dire anche – se non esclusivamente¹⁷ – a favore di Comuni confinanti con una delle due Regioni speciali in discorso. Peraltro già nel testo della legge regionale n. 30 del 2007 si accennava a interventi finanziari a favore dei Comuni confinanti con le Regioni ad autonomia speciale, posti a carico soprattutto di queste ultime, come meglio si vedrà nel prosieguo. Così, l'art. 5, co. 1 richiamava le "intese della Regione Veneto con dette Regioni, ai sensi dell'art. 117, co. 8 Cost.", al fine di tener conto di tali intese nella determinazione degli interventi finanziari del Veneto a favore di Comuni confinanti con le Regioni a Statuto speciale. Quella ora riportata non costituiva un'astratta previsione legislativa: pochi mesi prima, il 4 luglio 2007, i Presidenti della Provincia autonoma di Trento e della (Giunta regionale della) Regione Veneto avevano sottoscritto a Recoaro Terme un'Intesa, "per favorire la cooperazione tra i territori confinanti"; di più, tale Intesa era stata ratificata, ex art. 117, co. 8 Cost., dalla Regione Veneto con legge n. 31, promulgata il 26 ottobre 2007, vale a dire lo stesso giorno della promulgazione delle legge n. 30, contenente la disposizione dell'art. 5, co. 1 poc'anzi richiamata. L'Intesa, ratificata anche dalla Provincia autonoma di Trento, con legge 16 novembre 2007, n. 21, aveva a oggetto un territorio a cavallo fra il Veneto e il Trentino, corrispondente a 32 Comuni veneti confinanti con la Provincia autonoma di Trento e a 29 Comuni trentini confinanti con la Regione Veneto (art. 1, co. 2 Intesa)¹⁸; riguardando sia Comuni veneti, sia Comuni trentini, l'Intesa rivelava il suo carattere bilaterale, conforme alla sua natura, tanto è vero che la "Commissione per la gestione dell'Intesa" era costituita

¹⁵ Trattandosi, come ora vedremo, della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, gli interventi fanno capo alle sue Province autonome, conformemente alla peculiare struttura regionale, ex art. 116, co. 2 Cost.

¹⁶ Vedi *supra* 7.

¹⁷ Con riferimento ai "Comuni ubicati nell'area del Veneto orientale", l'art. 2, co. 1, lett. b) prevede che nella destinazione degli interventi regionali sia data priorità a quelle amministrazioni comunali "che sono gravate da situazioni di disparità socio-economica dovute alla sfavorevole contiguità territoriale con Regioni a Statuto speciale"; priorità che si trasforma in esclusività per i primi due anni (sui tre complessivi) di finanziamento degli interventi previsti dalla legge, il cui art. 6 dispone che "in fase di prima applicazione per gli esercizi finanziari 2007 e 2008, per quanto riguarda la lett. b) del co. 1 dell'art. 2 [qui sopra menzionata], sono destinatari degli interventi finanziari i Comuni confinanti con la Regione a Statuto speciale".

¹⁸ Dove tali Comuni sono espressamente elencati; si veda il testo dell'Intesa in allegato sia alla legge regionale veneta n. 31 del 2007, sia alla legge provinciale trentina n. 21 del 2007.

paritariamente da una rappresentanza veneta e da una trentina che decidevano d'intesa¹⁹ il programma degli interventi volto ad adottare "misure di integrazione territoriale delle comunità di confine tra la Regione e la Provincia autonoma" (art. 5, co. 2). Dalla lettura del testo dell'Intesa sembrava dunque delinearsi una collaborazione paritaria fra la Provincia autonoma di Trento e la Regione Veneto al fine di "promuovere lo sviluppo delle aree di confine perseguendo l'adeguamento dell'intero sistema dei servizi alle comunità locali all'obiettivo dell'integrazione territoriale, per favorire lo sviluppo economico, culturale e sociale dei territori e rafforzare l'integrazione delle identità locali" (art. 1, co. 1).

Tuttavia l'analisi comparata delle leggi di ratifica della Regione Venete e della Provincia autonoma di Trento rivela come la collaborazione tra l'una e l'altra non fosse poi così paritaria: per ciascuno degli anni 2008 e 2009 il Veneto finanziava le iniziative conseguenti all'Intesa con due milioni di euro (art. 3, co. 2 legge reg. n. 31 del 2007), mentre la Provincia autonoma di Trento vi destinava ben cinque volte tanto, vale a dire dieci milioni di euro per ciascun anno (art. 3, co. 1 legge prov. n. 21 del 2007). Il dato è tanto più significativo se si riflette sulla circostanza che la popolazione veneta è oltre nove volte superiore a quella trentina²⁰.

D'altra parte, gli oneri finanziari dei contestuali interventi della Regione Veneto a favore dei propri Comuni, previsti dalla citata legge regionale n. 30 del 2007 per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, erano quantificati in due milioni di euro per i Comuni del Veneto orientale e in nove milioni di euro per quelli montani (art. 7, co. 1 e 2). Al riguardo si rammenti che se gli interventi a favore dei Comuni del Veneto orientale si rivolgevano, almeno nei primi due anni, soltanto a quelli confinanti con una Regione a Statuto speciale (il Friuli Venezia Giulia)²¹, non così era previsto per i Comuni montani che non venivano necessariamente individuati in quelli confinanti con una Regione a Statuto speciale e, *a fortiori*, con il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Provincia autonoma di Trento. Anzi, i menzionati 32 Comuni veneti confinanti col Trentino e oggetto dell'Intesa sembravano quasi perdersi nel *mare magnum* dei 171 Comuni montani della Regione Veneto interessati dagli interventi finanziati dalla legge regionale n. 30²². Per di più, quest'ultima non finanziava prioritariamente i Comuni montani confinanti con una Regione ad autonomia speciale (e quindi col Trentino), privilegiando piuttosto il criterio del "disagio socio-economico"²³. Gli interventi relativi ai Comuni confinanti con le Regioni speciali (per quel che qui interessa, con la Provincia autonoma di Trento) erano invece ricondotti soprattutto alle intese *ex art.* 117, co. 8 Cost., come si evince dal citato art. 5, co. 1 legge n. 30 del 2007 che condizionava tali

¹⁹ Ai sensi dell'art. 4, co. 2 dell'Intesa "la Commissione è composta dal Presidente della Regione e dal Presidente della Provincia autonoma, o loro delegati, nonché dagli assessori, della Regione e della Provincia autonoma, di riferimento per i settori oggetto della presente Intesa. Le decisioni della Commissione sono approvate d'intesa tra le rappresentanze della Regione e della Provincia autonoma in seno alla Commissione medesima".

²⁰ Secondo i dati dell'ultimo censimento generale (2011), la popolazione è pari rispettivamente a 4.857.210 abitanti e a 524.832 abitanti.

²¹ Vedi *supra* nt. 17.

²² La legge regionale n. 30 del 2007 identifica i Comuni montani con quelli "il cui territorio sia ricompreso nell'ambito della Comunità montana" (art. 2, co. 2). Il dato numerico è stato dunque ricavato prendendo in considerazione i Comuni che componevano le diciannove Comunità montane del Veneto (quali indicati al *internet* www.regione.veneto.it) ai sensi dell'art. 2 legge regionale 3 luglio 1992, n. 19 "Norme sull'istituzione e sul funzionamento delle Comunità montane", come novellato dalla legge regionale 9 settembre 1999, n. 39.

²³ Ai sensi della legge regionale n. 30 del 2007, tra i Comuni montani andava riconosciuta priorità a quelli "con popolazione non superiore ai cinquemila abitanti o [a] Frazioni di Comuni ubicati in area montana con meno di cinquecento abitanti che presentano situazioni di disagio socio-economico" (art. 2, co. 1, lett. a)) che sono definite sulla base dell'indice di spopolamento, dell'indice di abbandono del territorio agricolo e dell'indice di anzianità della popolazione (art. 3, co. 2).

interventi a quelli realizzati nei medesimi Comuni in forza delle citate intese²⁴. Tale generale previsione specificamente si applica(va) alla sola Intesa di Recoaro Terme con la Provincia autonoma di Trento, di cui alla contestuale legge regionale n. 31. Il che rafforza la conclusione secondo cui il finanziamento dei Comuni veneti confinanti con la Provincia autonoma di Trento grava(va) ben più su quest'ultima che sulla Regione Veneto.

4. (segue): *dallo Stato alle Province autonome di Trento e di Bolzano.*

Anche sul versante statale vengono disciplinate, a partire dal 2007, le politiche di finanziamento dei Comuni confinanti con le Regioni a Statuto speciale. In particolare il co. 6 dell'art. 7 del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 "Disposizioni urgenti in materia finanziaria" istituisce il "Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano"²⁵ con una dotazione pari a 25 milioni di euro per l'anno 2007²⁶, le cui modalità di erogazione sono rimesse a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Conferenza unificata e le competenti Commissioni parlamentari²⁷.

Il d.P.C.M. viene adottato/emanato il 28 dicembre 2007, vale a dire pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 81, a riprova dell'urgenza che si attribuiva agli interventi finanziari a favore dei Comuni confinanti con le Regioni a Statuto speciale. La dotazione del Fondo "è destinata al finanziamento di specifici progetti finalizzati allo sviluppo economico e sociale dei territori dei Comuni confinanti con le Regioni a Statuto speciale" (art. 1, co. 1 d.P.C.M.). È significativo come il d.P.C.M. faccia

²⁴ Secondo il co. 1 dell'art. 5 (rubricato "Norma di raccordo"), "gli interventi di cui alla presente legge a favore di Comuni confinanti con le Regioni a Statuto speciale sono realizzati tenendo conto anche di intese della Regione Veneto con dette Regioni, ai sensi dell'art. 117, co. 8 Cost."

²⁵ Inizialmente chiamato "Fondo per la valorizzazione e la promozione delle realtà socio-economiche delle zone confinanti tra le Regioni a Statuto ordinario e quelle a Statuto speciale", vede mutare la propria denominazione dapprima in "Fondo per la valorizzazione e la promozione delle realtà socio-economiche delle zone confinanti tra le Regioni" (riferibile quindi anche alle zone di confine tra Regioni ordinarie) ad opera della legge 3 agosto 2007, n. 127, di conversione del decreto-legge n. 81, per adottare infine la denominazione riportata nel testo in occasione della novella introdotta dall'art. 35 decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 "Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale" (convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222), cui l'art. 2, co. 45 legge 22 dicembre 2008, n. 203 "Legge finanziaria 2009" aggiunge l'esplicito riferimento alle "Province autonome di Trento e di Bolzano" (peraltro probabilmente pleonastico, in quanto naturalmente incluso in quello alle Regioni a Statuto speciale).

²⁶ Il testo originario dell'art. 6, co. 7 decreto-legge n. 81 prevedeva una dotazione di 10 milioni di euro, portata dalla legge di conversione n. 127 a 20 milioni "di cui 14 milioni di euro sono destinati ai Comuni confinanti con le Regioni a Statuto speciale" (coerentemente con la riferibilità del fondo anche ai Comuni confinanti con Regioni a Statuto ordinario; vedi *supra* nota precedente); dotazione ulteriormente innalzata a 25 milioni di euro, interamente destinati alle aree confinanti con Regioni a Statuto speciale, dall'art. 35 decreto-legge n. 159 del 2007, come modificato dalla legge di conversione n. 222 del 2007. Il fondo viene successivamente integrato "di 10 milioni di euro per l'anno 2008 e di 5 milioni di euro per gli anni 2009 e 2010" (art. 2, co. 44 legge 24 dicembre 2007, n. 244 "Legge finanziaria 2008"), nonché "di 22 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010 e di 27 milioni di euro per l'anno 2011" (art. 2, co. 46 legge n. 203 del 2008). Infine, ai sensi dell'art. 1, co. 1159 legge 27 dicembre 2017, n. 205 "Legge di bilancio 2018", il Fondo "è incrementato di 1 milione di euro per l'anno 2018, di 5 milioni di euro per l'anno 2019 e di 10 milioni di euro per l'anno 2020".

²⁷ Il testo originario dell'art. 6, co. 7 decreto-legge n. 81 prevedeva la proposta del solo Ministro dell'economia e delle finanze, sostituita dalla proposta del Ministro degli affari regionali e le autonomie locali, di concerto col primo, dall'*Avviso di rettifica* pubblicato in *Gazzetta Ufficiale, serie generale*, 4 luglio 2007, n. 153, p. 32. Il parere delle Commissioni parlamentari viene invece inserito in sede di conversione del decreto-legge n. 81 (legge n. 127 del 2007).

coincidere strettamente la condizione di svantaggio di un Comune con la sua contiguità a una Regione ad autonomia speciale (art. 1, co. 2)²⁸.

Può rilevarsi come la tripartizione del Fondo tra i Comuni rispettivamente confinanti con la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, con il Friuli Venezia Giulia e con il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*²⁹ sia direttamente proporzionale non solo al numero dei Comuni confinanti con ciascuna delle tre Regioni speciali³⁰, ma anche – e forse soprattutto – col numero dei Comuni che avevano sino ad allora (2007) richiesto l'aggregazione alla prima, alla seconda e alla terza Regione in discorso³¹. L'area maggiormente finanziata era dunque costituita dai Comuni confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, cui spettava quasi la metà del Fondo³². Potrebbe dunque suscitare un qualche stupore il constatare che nel successivo d.P.C.M. 13 ottobre 2011 – adottato con lo stesso procedimento del citato d.P.C.M. 28 dicembre 2007 che integralmente sostituisce, peraltro riproducendone le disposizioni sin qui riportate – si preveda il venir meno delle “risorse del Fondo destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige” (art. 2, co. 5 d.P.C.M. 2011). Si tratta probabilmente della più significativa innovazione apportata dal d.P.C.M. del 2011 alla disciplina dettata dal d.P.C.M. del 2007³³; se ne può cogliere appieno la portata se si riflette sulla circostanza che l'acquisizione al bilancio dello Stato per gli anni 2010 e successivi delle ora menzionate risorse avviene “ai sensi dell'art. 2, co. 107 legge 23 dicembre 2009, n. 191” (legge finanziaria 2010). Evocare tale comma significa infatti richiamare il testo vigente dell'art. 79 St. T-AA/S, che il primo ha appunto introdotto; più specificamente, come ben evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 71 del 2013, punto 2.3. *in diritto*), il d.P.C.M. intende riferirsi al co. 4 dell'art. 79, come sostituito dalla lett. h) del citato co. 107. Per quel che qui interessa, l'art. 79, co. 4 St. prevede che “le disposizioni statali relative agli obiettivi di perequazione e solidarietà (...) non trovano applicazione con riferimento alla Regione e alle Province autonome e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo”; ora, il co. 1 dello stesso art. 79 dispone che “la Regione e le Province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà (...): c) (...) con il finanziamento di iniziative e di progetti, relativi anche ai territori confinanti”.

In tal modo, le Province subentrano allo Stato nel sostegno finanziario ai Comuni con esse confinanti, “in ragione dei sopravvenuti finanziamenti facenti capo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, sostitutivi della perequazione statale” (sent. n. 71 del 2013, punto 2. *in diritto*). L'individuazione di tali “sopravvenuti finanziamenti” risulta assai agevole: è sufficiente rammentare che il citato co. 107 dell'art. 2 legge n. 191 del 2009 rientra nei commi di tale articolo che trasfondono nella legge finanziaria 2010 il contenuto dell'Accordo di Milano, cui implicitamente allude l'immediatamente precedente co. 106, laddove stabilisce che “le disposizioni recate dai commi da 107 a 125 sono approvate ai sensi e per gli effetti dell'art. 104” St. T-AA/S. Si tratta notoriamente della disposizione dello Statuto trentino-

²⁸ “Per «aree territoriali svantaggiate confinanti» si intendono i Comuni la cui superficie è contigua al confine delle Regioni a Statuto speciale”.

²⁹ Secondo l'art. 2, co. 1 del d.P.C.M., “le risorse del Fondo sono ripartite in via generale fra le tre macroaree costituite dai territori confinanti con: a) la Regione Valle d'Aosta; b) la Regione Trentino-Alto Adige; c) la Regione Friuli Venezia Giulia”. Ai sensi dell'immediatamente successivo co. 2, “la ripartizione di cui al co. 1 è effettuata aggiungendo ad una quota fissa per ciascuna macroarea, pari al 5% del Fondo, una quota che, calcolata facendo particolare riferimento alla superficie, al numero e alla popolazione dei Comuni confinanti, è pari al 20% per la Valle d'Aosta, al 30% per il Friuli Venezia Giulia e al 50% per il Trentino-Alto Adige”.

³⁰ Rispettivamente 22 Comuni confinanti con la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, 29 Comuni con il Friuli Venezia Giulia e 48 Comuni con il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

³¹ Rispettivamente due Comuni, cinque Comuni e tredici Comuni.

³² Vedi *supra* nt. 29.

³³ La disciplina dettata dal d.P.C.M. 28 dicembre 2007 viene inoltre innovata dal d.P.C.M. 13 ottobre 2011 sotto altri due profili: da un lato, si regola più dettagliatamente il procedimento di valutazione e di finanziamento dei progetti presentati dai Comuni di confine (artt. 4-11 d.P.C.M. 2011); dall'altro, si indicano espressamente questi ultimi, all'Allegato 1 del d.P.C.M. 2011.

altoatesino che decostituzionalizza il titolo VI (rubricato “Finanza della Regione e delle Province”) dello Statuto stesso, consentendone la revisione “con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province”. La “legge ordinaria dello Stato” corrisponde dunque ai commi 107-125 dell’art. 2 legge n. 191 del 2009, mentre la “concorde richiesta” del Governo, della Regione e delle Province autonome si è manifestata nell’Accordo tra il primo, la seconda e le terze concluso a Milano il 30 novembre 2009³⁴, il cui contenuto è stato appunto sostanzialmente riprodotto dai commi in discorso, inizialmente inclusi in un emendamento governativo al disegno di legge finanziaria 2010. Ora, l’Accordo di Milano (e, di conseguenza, la legge n. 191 del 2009, all’art. 2, co. 117) prevede che le Province autonome “concorrono al conseguimento di obiettivi di perequazione e di solidarietà attraverso il finanziamento di progetti (...) per la valorizzazione, lo sviluppo economico e sociale, l’integrazione e la coesione dei territori dei Comuni appartenenti alle Province di Regioni a Statuto ordinario confinanti rispettivamente con la Provincia autonoma di Trento e con la Provincia autonoma di Bolzano. Ciascuna delle due Province autonome di Trento e di Bolzano assicura annualmente un intervento finanziario determinato in 40 milioni di euro”. Le somme che le Province autonome destinano al finanziamento degli interventi nelle aree con esse confinanti risultano così assai più rilevanti di quelle stanziare in precedenza dallo Stato stesso per analoghe finalità, come non manca di rilevare la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 71 del 2013 (punto 2.3. *in diritto*).

Sebbene la disciplina del finanziamento degli interventi nei Comuni di confine da parte delle Province autonome, prevista dall’Accordo di Milano e introdotta dalla legge finanziaria 2010 (art. 2, co. 117-121) sia stata successivamente modificata dall’art. 1, co. 519 legge 27 dicembre 2013, n. 147 “Legge di stabilità 2014”³⁵, è rimasto invariato il citato disposto del co. 117 che costituisce il nucleo della disciplina stessa³⁶. A ben vedere, il legislatore del 2013, inserendo il co. 117-*bis* all’art. 2 legge n. 191 del 2009, si limita a rimettere a un’intesa fra le Province autonome, le Regioni ordinarie con esse confinanti (Lombardia e Veneto) e lo Stato (Ministero per l’economia e le finanze, nonché Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri): sia la disciplina direttamente dettata dai co. 118-121 dell’art. 2 legge finanziaria 2010, che la legge di stabilità 2014 contestualmente abroga (art. 1, co. 519, lett. c) legge n. 147 del 2013); sia la disciplina che il citato co. 120 rimetteva a un d.P.C.M. da adottarsi su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, d’intesa con le Province autonome³⁷ (ed effettivamente adottato: d.P.C.M.14 gennaio 2011). La Lombardia e il Veneto – vale a dire le Regioni ordinarie cui appartengono i Comuni richiedenti (in atto o in potenza) il distacco/aggregazione – hanno così voce in capitolo nell’attuazione del co. 117 che dispone il finanziamento di tali Comuni con le risorse delle Province autonome, come si è visto. Al riguardo, va sottolineata la significativa analogia con le procedure previste dall’Intesa veneto-trentina del 2007, anch’essa volta a disciplinare gli interventi finanziari (soprattutto trentini) a favore dei Comuni di confine³⁸.

³⁴ Se ne veda il testo in C. BRUNI (cur.), *Il nuovo regime finanziario della Regione Trentino-Alto Adige*, al sito internet www.cortecostituzionale.it.

³⁵ Si noti come il co. 519 dell’art. 1 legge n. 147 del 2013 sia stato approvato, secondo l’immediatamente successivo co. 520, “ai sensi e per gli effetti dell’art. 104” St. T-AA/S, analogamente alle disposizioni della legge n. 191 del 2009 che detto co. 519 modifica o integra.

³⁶ Il co. 519 interviene sul co. 117 dell’art. 2 legge n. 191 del 2009 al solo fine di aggiungere al suo secondo periodo (“Ciascuna delle due Province autonome di Trento e di Bolzano assicura annualmente un intervento finanziario determinato in 40 milioni di euro”) la subordinata modale implicita “istituendo apposite postazioni nel bilancio pluriennale”.

³⁷ Nonché “sentiti il Ministro per i rapporti con le Regioni e il Ministro dell’interno, previo parere delle Regioni a Statuto ordinario confinanti con le Province autonome”.

³⁸ Vedi *supra* par. 3.

L'Intesa prevista dal co. 117-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, come novellata dalla legge n. 147 del 2013, venne sottoscritta il 19 settembre 2014 e successivamente modificata dall'Intesa del 30 novembre 2017³⁹. Il testo dell'Intesa, all'art. 2, non modificato sul punto nel 2017, conferma la tendenza a rafforzare il ruolo delle Regioni ordinarie confinanti col Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, laddove prevede – in luogo dell'Organismo di indirizzo per l'attuazione del co. 117, previsto dall'abrogato co. 118 – un Comitato paritetico per la gestione delle risorse finanziarie di cui al citato co. 117, vale dire quelle messe a disposizione dalla Province autonome per i Comuni con esse confinanti. Nel Comitato sono rappresentate pariteticamente le Regioni ordinarie che confinano con le Province autonome e queste ultime, in quanto esso è composto “dai Presidenti *pro tempore* delle Regioni Lombardia e Veneto, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano o dai rispettivi delegati” (art. 2, co. 2)⁴⁰. La previsione contenuta nel periodo immediatamente successivo del medesimo co. 2 conferma il peso riconosciuto alle due Regioni ordinarie nel Comitato, laddove dispone che “le sue decisioni sono assunte a maggioranza dei due terzi degli aventi diritto”. Va rilevato come non vi sia traccia di una previsione analoga nella previgente disciplina dell'Organismo di indirizzo, né a livello legislativo (co. 118-121 dell'art. 2 legge n. 191 del 2009), né a livello sublegislativo (d.P.C.M. 14 gennaio 2011). Per di più, nell'Organismo i rappresentanti di Lombardia e Veneto erano soltanto due su otto componenti (co. 118)⁴¹.

Può conclusivamente osservarsi che, al di là delle differenti discipline di gestione delle risorse finanziarie di cui all'art. 2, co. 117 legge finanziaria 2010, quest'ultimo determina una sorta di *traslatio potestatis* dallo Stato alle Province autonome, quanto al finanziamento dei Comuni con esse confinanti⁴². Tanto è vero che quando, successivamente alla *traslatio* in discorso, il Fondo statale verrà incrementato, ne saranno comunque esclusi i Comuni di confine che “possono accedere alle misure di cui all'art. 2, co. 117” legge finanziaria 2010, vale a dire i Comuni che usufruiscono dei sostitutivi finanziamenti provinciali (art. 1, co. 1159 legge di bilancio 2018)⁴³.

5. Conclusioni.

Il finanziamento degli interventi nei Comuni confinanti con le Province autonome di Trento e di Bolzano è dunque oggi quasi completamente a carico di queste ultime; interventi finanziati allo scopo di ridurre la condizione di svantaggio di tali Comuni, determinata semplicemente dal loro essere contigui a una Regione a Statuto speciale, in modo da indurli ad abbandonare le loro aspirazioni ad aggregarsi al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, e quindi alle sue Province autonome, vale a dire ai medesimi soggetti finanziatori.

³⁹ Se ne veda il testo al sito *internet* www.fondocomuniconfinanti.it.

⁴⁰ Inoltre, “partecipano ai lavori del Comitato i Presidenti delle Province di Belluno e di Sondrio con diritto di voto”, “ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56”; quest'ultimo riferimento alla legge Del Rio può leggersi alla luce dell'art. 1 co. 86. lett. b) della stessa, secondo cui alle Province “con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri” (quali appunto le Province di Belluno e di Sondrio), spetta la funzione fondamentale di “cura delle relazioni istituzionali con (..) Province autonome (...) con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane”. Infine, “sono invitati a partecipare ai lavori del Comitato tre rappresentanti dei Sindaci dei 48 Comuni confinanti senza diritto di voto” (art. 2, co. 3 Intesa; sui 48 Comuni confinanti, vedi *supra* nt. 30).

⁴¹ L'Organismo risultava composto da quattro rappresentanti statali (due del Ministero dell'economia e delle finanze, uno del Ministero per i rapporti con le Regioni e uno del Ministero dell'interno), da un rappresentante per ciascuna delle due Province autonome, da un rappresentante della Lombardia e da uno del Veneto.

⁴² Riconduce convincentemente all'autonomia finanziaria delle Province autonome gli interventi delle stesse a favore dei Comuni confinanti G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, al sito *internet* www.rivistaaic.it, 18 marzo 2016, p. 13.

⁴³ Vedi *supra* nt. 26.

L'ora descritta politica provinciale di intervento finanziario è stata caratterizzata da un indubbio successo nell'ultimo decennio. Basti constatare come, un volta posto in essere l'ingente finanziamento delle Province autonome a favore di Comuni di confine, le richieste di distacco dalla Lombardia o dal Veneto e di contestuale aggregazione al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sono calate ed è vistosamente diminuita la percentuale di *referendum* con esito favorevole al cambio di Regione. Così tra il 2005 e il 2009 i *referendum* per l'aggregazione alla Regione trentino-altoatesina hanno interessato sedici Comuni lombardi e veneti, sempre con esito favorevole⁴⁴. Nel 2013-2014 i Comuni interessati dai *referendum* sono stati undici e soltanto in due di essi l'esito è risultato favorevole all'aggregazione al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*⁴⁵, mentre negli altri nove i voti attribuiti alla risposta affermativa al *referendum* non hanno raggiunto la maggioranza assoluta degli elettori⁴⁶. Addirittura, a partire dal 2015 non si sono neppure più svolti *referendum* per il distacco-aggregazione.

Sembra in qualche misura confermare la relazione inversa tra il finanziamento dei Comuni di confine da parte della Regione a Statuto speciale e la volontà dei primi di aggregarsi alla seconda, la constatazione che l'unico procedimento di passaggio di un Comune da una Regione ordinaria a una speciale portato a termine nella storia repubblicana riguarda il Comune veneto di Sappada, recentemente entrato a far parte del Friuli Venezia Giulia con legge n. 182 del 2017⁴⁷; Sappada è stata infatti aggregata a una Regione a Statuto speciale che non prevede espressamente finanziamenti per i Comuni con essa confinanti. Non a caso, durante l'*iter* di adozione della legge n. 182, non sono mancate proposte volte a prevedere una forma di finanziamento analoga a quella trentino-altoatesina a favore dei Comuni confinanti con la Regione Friuli Venezia Giulia⁴⁸, presumibilmente allo scopo di contenere la loro spinta ad aggregarsi a quest'ultima. Il finanziamento trentino-altoatesino dei Comuni di confine, per incoraggiarne il permanere nella Regione di appartenenza, viene dunque valutato come un modello di successo, da imitare in situazioni analoghe.

⁴⁴ Vedi però *supra* nt. 8.

⁴⁵ Vedi *supra* nt. 7. Si rammenti che dal 2010 al 2012 non si sono celebrati *referendum ex art. 132, co. 2 Cost.*

⁴⁶ Vedi *supra* nt. 6.

⁴⁷ Vedi *supra* nt. 5. Si noti come il procedimento di aggregazione del Comune di Sappada alla Regione Friuli Venezia Giulia si concluda con una legge ordinaria. Il ricorso a quest'ultima pare conforme alle indicazioni implicitamente ricavabili dalla sent. n. 66 del 2007, laddove la Corte costituzionale reputa "erronea" la "ricostruzione interpretativa" proposta dalla Regione Valle d'Aosta, secondo la quale l'aggregazione di un Comune piemontese a quest'ultima potrebbe avvenire soltanto "mediante la procedura di revisione statutaria, di cui all'art. 50" St. Vd'A e dunque con legge costituzionale. La sent. n. 66 propende invece per l'"applicazione completa dell'art. 132, co. 2, anche se sono implicate Regioni speciali"; applicazione che culmina nell'"approvazione della relativa legge ordinaria" (così l'orientamento della Corte costituzionale è ricostruito da M. MALO, *Forma e sostanza*, cit., p. 642; corsivo dell'A.). In tal senso si vedano, *ex multis*, A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione*, cit., pp. 661-662 e R. PINARDI, *Migrazioni comunali e diritto all'«autodeterminazione delle collettività locali»: una «zona franca» nel giudizio sui conflitti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 3166; reputa invece necessario il ricorso alla legge costituzionale per l'aggregazione comunale a una Regione a Statuto speciale, fra gli altri, G. D'ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale (questioni costituzionali)*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1977, p. 685. Con riferimento alla sola Provincia autonoma di Bolzano si è definita comunque "impossibile" l'aggregazione di Comuni di altre Regioni, in quanto determinerebbe la "diluizione" della minoranza germanofona e, conseguentemente, la violazione dell'art. 6 Cost. e dell'Accordo De Gasperi-Grüber del 5 settembre 1946 (così A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 473-474).

⁴⁸ Vedi M. DE' FRANCESCO, *Sappada ora teme lo stop definitivo. L'idea di un fondo per i borghi di confine*, in *Corriere del Veneto*, 10 novembre 2017, p. 2.