

La sentenza 21.10.2011 n. 278 sulla richiesta di referendum consultivo per l'istituzione del Principato di Salerno: un pericoloso incidente di percorso sul valore e sulle implicazioni giuridiche del Testo costituzionale

di Luigi Melica
(25 febbraio 2012)

(in corso di pubblicazione in "Percorsi costituzionali")

1. I diritti al procedimento di creazione di una nuova Regione e di passaggio di Comuni e Province da una Regione ad un'altra. La giurisprudenza costituzionale

L'art. 132 comma 1 della Costituzione dispone che "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 di 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". Il successivo comma 2 stabilisce invece che 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 e aggregati ad un'altra".

La legge 25 maggio 1970, n. 352 recante norme sui referendum previsti dalla Costituzione, forse per frenare alcune residue istanze territoriali volte a rimodificare l'assetto dei confini regionali decisi dal Costituente, ha notevolmente aggravato, sia la procedura di creazione di nuove Regioni, sia l'iter regolante il passaggio di Comuni e Province da una Regione ad un'altra. Essa ha operato, secondo un parere che si ritiene di condividere, una vera e propria "falsificazione"¹ del testo costituzionale. La Corte costituzionale, investita per due volte della questione di illegittimità costituzionale riguardante l'art. 132 Cost., ha deciso in modo contraddittorio, con due sentenze che sembrano collocarsi su linee diametralmente opposte: la prima, intervenendo sul comma

¹L'espressione è di M. Pedrazza Gorlero, *Commento all'art. 132*, in Branca G, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, il quale ha sostenuto che "l'art. 42 della legge n. 352, anziché contenersi nei limiti dell'attuazione dell'articolo in commento, ha notevolmente ed illegittimamente innovato le prescrizioni costituzionali, accordando l'iniziativa referendaria ad organi in esse non previsti e condizionando quella dei titolari all'iniziativa necessariamente congiunta di soggetti dalle stesse non contemplati". Tale legge avrebbe prodotto, pertanto, "guasti rilevanti" (*id.*, 148) operando una vera e propria falsificazione della frazione minima di popolazione che i Consigli comunali debbono rappresentare per poter avanzare la richiesta di creazione. Infatti, attribuendo l'iniziativa a tutti i Consigli provinciali e comunali delle province e dei comuni che chiedono il distacco per la formazione della nuova Regione, la disposizione statuisce che l'apertura del procedimento sia effettuata dagli organi rappresentativi (non di almeno un terzo, ma) di tutta la popolazione interessata alla variazione. Un'ultima ragione di illegittimità dell'art. 42, 2° comma, aveva concluso lo studioso, "concerne l'iniziativa, necessariamente concomitante, dei Consigli comunali e provinciali che rappresentino almeno 1/3 delle popolazione residua della Regione dalla quale si effettua il distacco [...]" (*id.*, 150-151). L'opinione di Pedrazza Gorlero è sostanzialmente condivisa dalla restante dottrina. Sul punto, L. Ferraro nel *Commento agli artt. 131 e 132*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2352 ha ribadito che le popolazioni interessate sono "quelle che risiedono nel territorio direttamente oggetto di variazione, quindi quelle sole collocate all'interno della novità territoriale". In senso conforme si era pronunciato M. Bertolissi, *Commento all'art. 132*, in a cura di V. Crisafulli - L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 770.

2 e quindi sulla richiesta di un Comune di passaggio da una Regione ad un'altra, ha annullato una parte dell'art. 42 della legge n.352/1970 (sent. 23.10. 2006 n.334); la seconda, ha ritenuto lo stesso articolo conforme a Costituzione.

Chi scrive è piuttosto imbarazzato, nonostante il doveroso rispetto per una istituzione di garanzia come la Corte costituzionale, nel rilevare che la sentenza n. 278 del 2011, mortifichi la cristallina lettera oltre che la logica delle norme costituzionali in modo assolutamente incomprensibile. La *ratio decidendi* è talmente priva di coerenza, da prestarsi ad essere considerata un *non* precedente, *tamquam non esset*.

Scomponendo, infatti, le proposizioni contenute nell'art. 132, co. 1, Cost., emerge che la creazione di una nuova Regione è subordinata alla presenza dei seguenti presupposti:

- un minimo di un milione di persone abitanti il territorio oggetto della novità territoriale;
- la richiesta avanzata da tanti Consigli comunali che rappresentino almeno 1/3 delle popolazioni interessate;
- l'approvazione della proposta tramite referendum da parte della maggioranza delle popolazioni medesime;
- l'acquisizione del previo parere dei Consigli regionali coinvolti nelle modifiche;
- il ricorso alla legge costituzionale.

Al contrario, l'art. 42, co. 2 e 3, della legge n. 352 del 1970 afferma che *“la richiesta del referendum per il distacco, da una regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni, se diretta alla creazione di una regione a se stante, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o comuni predetti”*.

Lo stesso articolo prevedeva, con riferimento al comma 2 dell'art. 132 Cost., che *“se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di province o comuni ad altra regione, dovrà inoltre essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati”*. Quest'ultimo disposto, come già precisato, è stato annullato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 334 del 2004.

Qualsiasi giurista, confrontando Costituzione e legge, potrebbe facilmente rilevare che quest'ultima prevede dei criteri completamente diversi rispetto a quelli previsti dalla prima.

La legge n.352 del 1970, infatti, dispone che la richiesta di referendum deve provenire:

- da tutti i consigli provinciali di cui si propone il distacco;
- da tutti i consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco;
- da tanti consigli provinciali, o da tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o Comuni predetti.

Sempre l'art. 42 disponeva, con riferimento all'ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 132 Cost., che *“se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di*

province o comuni ad altra regione, dovrà inoltre essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati". Quest'ultima norma disposta, come precisato, è stata annullata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 334/2004.

La *ratio* di tale "iper aggravamento" si fondava sulla necessità di tutelare i diritti dei c.d. contro interessati o interessati indirettamente al distacco.

La pronuncia n. 334 del 2004 è intervenuta anche su tali disposizioni, affermando, in sostanza, che il diritto dei contro interessati è, comunque, garantito dal parere obbligatorio e non vincolante del Consiglio regionale della Regione dalla quale gli Enti territoriali intendono distaccarsi e dal non risibile argomento che l'"ultima parola" sul distacco spetta comunque al Parlamento. L'art. 132 Cost., del resto, disciplina un referendum di tipo consultivo e non deliberativo, proprio al fine di non frustrare i diritti dei contro interessati che, appunto, non vengono direttamente sentiti nella fase propositiva (sul punto si tornerà più avanti).

Venendo alla pronuncia in epigrafe, si osserva, in generale, che la Corte, dimostrando più attenzione al suo precedente del 2004 che alla lettera dell'art.132 comma 1, ha compiuto un vero e proprio salto logico nella motivazione, soffermandosi esclusivamente sull'individuazione dei controinteressati, mentre il fulcro della questione sollevata dalla Cassazione aveva ad oggetto, anzitutto, l'individuazione della "*popolazione direttamente interessata*" alla creazione di una nuova Regione².

Secondo la dizione della legge, nel caso del comma 2 dell'art.132 Cost., i contro interessati sono tanti Consigli comunali o provinciali situati nella Regione di aggregazione che rappresentano almeno un terzo delle popolazioni ivi residenti; nel caso del comma 1, tanti Consigli comunali o provinciali che rappresentano almeno un terzo delle popolazioni residenti nel territorio che subisce il distacco. Quanto alla partecipazione al quesito referendario, i contro interessati sarebbero, nel caso di cui al comma 2, i residenti nella Regione dalla quale il Comune e la Provincia intendono distaccarsi, diversi da quelli residenti nei territori dei richiedenti (i quali, invece, sono i diretti interessati) e nel caso del comma 1, i residenti nella porzione di Regione che subisce il distacco³.

Ciò che pare opportuno rimarcare è che il parallelismo tra la pronuncia del 2004 e quella del 2011 riguarda esclusivamente il coinvolgimento dei contro interessati nella formulazione della richiesta referendaria e la partecipazione di questi ultimi al referendum consultivo; al contrario, sul fronte dei diritti dei diretti interessati al distacco, la lettura delle due discipline è nettamente differente.

Mentre, infatti, per la fattispecie regolata dal comma 2 dell'art.132 Cost. non si rinviene nella disciplina legislativa alcuna antinomia con la Costituzione (entrambe, infatti, individuano il Comune e la Provincia richiedenti), per l'ipotesi dell'istituzione di una nuova Regione le fonti divergono profondamente. Difatti, a fronte delle "*deliberazioni, identiche nell'oggetto, adottate, rispettivamente, dai Consigli*

² In realtà il termine "contro interessati" sarebbe di per sé non condivisibile in quanto caratterizzato da una connotazione negativa: gli "altri" interessati, ovvero i cittadini non residenti nei Comuni (o nelle Province) promotori, potrebbero non essere affatto contrari al distacco. Dunque meglio sarebbe utilizzare l'espressione interessati indirettamente o *latu sensu* in quanto necessariamente coinvolti nel procedimento.

³ Quindi, nel caso concreto, i residenti nella Regione Campania fatta eccezione per quelli residenti nella Provincia di Salerno.

provinciali e comunali, delle province e dei comuni delle quali si propone il distacco” richieste dall’art. 42 della legge n. 352 del 1970, la Costituzione stabilisce invece che la richiesta deve provenire da “*tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate [...]*”.

La differenza tra le due fattispecie è chiara, come del resto è nitida la distinzione tra le questioni sollevate dall’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione.

Nel primo caso, infatti, i Giudici della Suprema Corte avevano ritenuto illegittima *unicamente* la parte dell’art. 42 regolante il diritto dei *controinteressati* e ciò perché Costituzione e legge coincidono sui *diretti interessati* (i. e. Comune o Provincia richiedenti). Nel secondo caso, invece, la Cassazione ha reputato illegittime, anzitutto, le disposizioni dell’art. 42 che impongono che la richiesta di istituzione di nuova Regione sia corredata dalle deliberazioni di tutti i consigli comunali e provinciali situati nel territorio della costituenda Regione, ossia di tutti i soggetti *direttamente interessati* al distacco e non solo di una parte di essi (come invece previsto dalla Costituzione), nonché, in seconda battuta, le disposizioni regolanti il diritto dei *controinteressati*⁴, ossia Comuni, Province e relative popolazioni della porzione territoriale residua rispetto al distacco/creazione di nuova Regione.

Il parallelismo tra le due questioni attiene dunque al diritto dei controinteressati, il quale, nel caso che ci riguarda, non può che venire in rilievo solo dopo aver risolto l’antinomia tra legge e Costituzione sui diretti interessati.

E’ proprio quest’ultimo profilo ad essere stato completamente ignorato dalla Corte. La Consulta, volendo prendere le distanze dalla pronuncia del 2004, ha letteralmente perso di vista il *thema decidendum* compiendo un incomprensibile “salto” nell’iter argomentativo, ai limiti dell’*error iuris*.

Esaminando “i fatti di causa” si osserva infatti che la questione sollevata dalla Cassazione ha ad oggetto la richiesta di referendum popolare sul distacco del territorio della Provincia di Salerno dalla Regione Campania e l’istituzione in esso di una nuova Regione denominata “Principato di Salerno”. L’istanza era corredata, al momento del suo deposito, da conformi deliberazioni assunte da tanti Consigli comunali rappresentativi di oltre un terzo degli abitanti della Provincia di Salerno. Tale richiesta, si legge testualmente nella sentenza, “*come consentito dall’ultimo comma dell’art. 42 della legge n. 352 del 1970, nei tre mesi successivi la richiesta di referendum era stata corredata da altre conformi deliberazioni assunte sia da “ulteriori Consigli comunali, rappresentativi di abitanti della ricordata Provincia, che dallo stesso Consiglio provinciale di Salerno”* (cfr. punto 1 della parte in fatto).

La domanda dei promotori, dunque, pur se sorretta da un numero di deliberazioni dei consigli comunali superiori ad un terzo⁵, non raggiungeva comunque la soglia della

⁴ Sul contenuto dell’ordinanza di rimessione, cfr. nota n. 6. Sul riferimento alla sentenza n. 334 del 2004 è la stessa Corte a rilevare che il remittente, “*dopo avere riportato il contenuto del secondo comma dell’art. 42 della legge n. 352 del 1970*”, l’Ufficio centrale per il referendum rammenta che questa Corte, con la sentenza n. 334 del 2004, già ha dichiarato la illegittimità costituzionale della disposizione innanzi citata nella parte in cui prevedeva che, in caso di distacco di Province o di Comuni da una Regione e di loro aggregazione ad un’altra Regione, fosse necessario che la richiesta di referendum fosse corredata anche dalle conformi deliberazioni di tanti Consigli provinciali o comunali rappresentativi di almeno un terzo delle restanti popolazioni delle Regioni coinvolte”.

⁵ Come ammesso esplicitamente al punto 1 delle considerazioni di diritto della Corte.

totalità dei consigli comunali della costituenda Regione così come previsto dall'art. 42 della legge n. 352. Preme inoltre puntualizzare che la deliberazione del Consiglio provinciale di Salerno, in assenza delle deliberazioni di una parte dei Comuni di tale Provincia, esprimeva più un segnale politico che la necessità di assolvere ai requisiti previsti dall'art. 42 della legge n. 352 del 1970⁶. I richiedenti, in definitiva, non essendosi muniti delle deliberazioni di tutti i Consigli comunali ubicati nell'area territoriale di distacco, avevano agito conformemente all'art. 132 comma 1 e non, invece, in ossequio alla legge n. 352/1970.

Questo specifico profilo, pur evidenziato nell'ordinanza di rimessione dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione⁷, non è stato minimamente preso in considerazione dal Giudice delle leggi.

E' opportuno soffermarsi sui diversi passaggi della sentenza per avere contezza di quanto affermato.

I Giudici costituzionali, all'inizio, hanno distinto – stante la loro autonomia - i due profili sollevati dalla Corte di Cassazione, richiamando – correttamente - l'art. 42 della legge n. 352 del 1970 in virtù della quale:

- la richiesta di referendum per il distacco di una o più Province o di uno o più Comuni da una Regione, per la creazione di una nuova Regione, deve essere corredata delle deliberazioni, rispettivamente, dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali di Province e Comuni di cui si propone il distacco;

e (tale richiesta)

- deve essere altresì corredata di tante deliberazioni di Consigli provinciali o di Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale si propone il distacco (cfr. punto 2.1 delle considerazioni di diritto).

Indi, la Corte ha preso le mosse dal “presupposto ermeneutico” delineato nell'ordinanza di rimessione secondo il quale il legislatore costituzionale avrebbe inteso “*circoscrivere il concetto di “popolazioni interessate di cui al primo comma dell'art. 132, alle sole popolazioni direttamente coinvolte nella variazione territoriale”*”, per giungere ad inquadrare il problema secondo l'impostazione fornita dalla Cassazione, affermando testualmente, che – a parere del remittente – “*sarebbe privo di giustificazione, sul piano della coerenza costituzionale, pretendere che la richiesta di referendum diretta alla creazione di una nuova Regione sia formulata anche dai Comuni che rappresentino, pur se in quota percentuale, la restante popolazione regionale, atteso che questa non è implicata nella variazione territoriale. Tale presupposto, aggiunge il rimettente, sarebbe altresì avallato da quanto affermato con la sentenza n. 334 del 2004”* (punto 3 delle considerazioni di diritto).

⁶ Ciò anche in ragione del fatto che il vero promotore dell'iniziativa era l'On. Cirielli, Presidente della Provincia medesima.

⁷ L'Ufficio centrale remittente è infatti chiaro sul punto, nonostante le deliberazioni eccedano la frazione di 1/3 e nonostante sia stato prodotto il deliberato del Consiglio provinciale di Salerno. Si rileva infatti, nell'ordinanza di rimessione che, “*in particolare, la norma censurata, ad avviso del giudice a quo, violerebbe il dettato costituzionale sia in quanto prevede che la richiesta di referendum debba essere corredata da identiche deliberazioni di tutti gli enti territoriali che intendono distaccarsi da una Regione per costituirne una nuova, e non solo da quelle di tanti Consigli comunali e provinciali che rappresentino un terzo delle popolazioni direttamente interessate al distacco ed alla nuova creazione, sia nella parte in cui impone che la richiesta di referendum sia, altresì, formulata da tanti Consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione oggetto del distacco”*.

Ciò detto, si è concentrata sul parallelismo tra le due pronunce allo scopo di dimostrarne l'insussistenza, prendendo così le distanze, sia dalla sentenza del 2004, sia dall'impostazione seguita dal remittente sulla questione in esame⁸. In particolare, la Corte ha asserito che, *“in quella ipotesi”, “il parametro costituzionale di valutazione della legge censurata, cioè il secondo comma dell’art. 132 della Costituzione, prevedeva, come tuttora prevede, espressamente che “Si può, con l’approvazione della maggioranza delle popolazioni [...] delle Province interessate [...] o dei Comuni interessati [...] consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un’altra”. “In quella fattispecie, pertanto”, prosegue la Corte, “era il testuale dettato costituzionale (vale a dire l’espressione “ne facciano richiesta”) che doveva riferirsi solo agli enti locali i quali aspiravano alla modifica e che, necessariamente, orientava l’interpretazione della restante parte della disposizione ad imporre la identità fra enti territoriali richiedenti ed enti territoriali (e relative popolazioni) direttamente interessati al fenomeno del distacco/aggregazione”* (punto 3.1 delle considerazioni di diritto).

A questo punto, i Giudici costituzionali sono passati direttamente ad esaminare la questione dei controinteressati, mettendo a confronto le disposizioni contenute nei due commi dell’art. 132 Cost. La Corte, ha infatti affermato che, se è vero che la sentenza n. 334 del 2004, *“si fece carico di precisare il possibile polimorfismo del concetto di “popolazioni interessate”, chiarendo, ad esempio, che esso si caratterizzava in modo difforme in relazione al diverso procedimento di variazione territoriale previsto dal secondo comma dell’art. 133 della Costituzione, relativo alla istituzione di nuovi Comuni ed alla modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni”,* tuttavia, *“tale espressione era stata ritenuta idonea ad evocare un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale; ed è stata intesa [...] come comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta”* (punto 3.1 delle considerazioni di diritto).

Al punto 3.2 delle considerazioni di diritto i Giudici hanno portato a termine il ragionamento sulla differente valenza delle espressioni contenute nei due commi dell’art. 132 Cost., affermando che il profilo saliente è quello di *“di verificare se anche nel caso di variazione territoriale disciplinato dal primo comma dell’art. 132 della Costituzione è dato riscontrare quei profili di diversità, rispetto all’ipotesi di cui al secondo comma della stessa disposizione costituzionale, che, giustificando un diverso contenuto del concetto di «popolazioni interessate», rendano compatibile con il dettato costituzionale la previsione, contenuta nell’art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, di un coinvolgimento, anche nella fase propositiva iniziale, di parte della restante popolazione regionale”*.

“L’esito di questo riscontro”, ha affermato conclusivamente la Corte (..) *“è positivo”*.

In questo passaggio, a nostro avviso, la sentenza mostra una incontestabile lacuna nell’impalcatura razionale: difatti essa non si sofferma sul presupposto principale della questione, ossia l’antinomia tra Costituzione e legge sulla identificazione dei *diretti* interessati.

E’ appena il caso di puntualizzare che il riferimento all’art. 133 Cost. e l’allusione alla giurisprudenza costituzionale che lo riguarda, quasi invocandone l’applicazione

⁸ La Corte ritiene infatti di dover primariamente conferire l’*“esatta valenza dell’espressione popolazioni interessate”* la quale, come nella sentenza n. 334 del 2004, *“è preliminare ad ogni altra valutazione”*.

analogica al caso di specie, non può avere pregio scientifico, poiché tale articolo fa espresso riferimento alla nozione di “*popolazioni interessate*”, senza alcuna ulteriore specificazione, mentre l’art. 132 comma 1 si riferisce a “*tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate*”⁹.

Un iter argomentativo coerente sotto il profilo logico ed aderente al *petitum* avrebbe anzitutto dovuto risolvere il quesito se fosse ammissibile una richiesta di distacco/creazione di nuova Regione che non contenesse le deliberazioni di “tutti” i Comuni dell’area salernitana così come richiesto dall’art. 42 delle legge n.352 del 1970, bensì solo di una quota di essi, superiore ad un terzo, ma inferiore alla totalità. Solo a quel punto si sarebbe dovuta esaminare la questione riguardante i *contro interessati*. Non pronunciarsi sul primo dei due profili conduce al paradossale risultato di configurare l’art.132 comma 1 Cost. come regolante, unicamente, il diritto dei contro interessati e non anche il diritto dei diretti interessati, il quale troverebbe riscontro nella sola legge n.352/1970.

E’ a causa di questa lettura finale della Costituzione che chi scrive, non riuscendo a trovare né una logica, né appigli testuali o razionali, deve desolatamente ammettere di trovarsi in presenza di un vero e proprio *error iuris* della motivazione, a meno di non voler invertire l’ordine gerarchico delle fonti. Ed è per questa ragione che diviene impellente un intervento del Parlamento che rimetta mano alla legge n.352/1970, riportando nell’alveo della costituzionalità il diritto vivente derivante da tale pronuncia unitamente alle disposizioni di tale legge così dichiaratamente incostituzionali.

La conferma di quanto rilevato deriva dall’analisi dei vizi argomentativi della sentenza evidenziati dalla dottrina, la quale ha letteralmente demolito le deboli argomentazioni sviluppate dalla Corte sulla inapplicabilità, al caso in esame, dei principi giuridici della sentenza del 2004¹⁰.

Ci si limita a riprendere solo alcuni passaggi rinviando il lettore alla versione integrale dei rispettivi commenti.

Al punto 3.3 delle considerazioni di diritto, la Corte afferma che, “*diversamente dal fenomeno territoriale di cui al secondo comma dell’art. 132 della Costituzione, tendenzialmente destinato a riguardare ambiti spaziali relativamente contenuti e comunque non tale da determinare una modificazione strutturale del complessivo assetto regionale dello Stato, l’ipotesi di distacco di enti locali da una Regione, diretto alla creazione di una nuova Regione, ha in re ipsa caratteristiche tali da coinvolgere*

⁹ Comunque, sulla necessità di rimettere ordine sulla nozione di popolazione interessata e, quindi, sull’inidoneità della medesima di poter assumere diversi significati rispetto al Testo costituzionale, cfr. L. SPADACCINI, *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove regioni. Riflessioni a margine della sentenza n.278 del 2011 della Corte costituzionale*, in A.I.C., Associazione italiana dei costituzionalisti, online, n. 4/2011, 3. Si veda, in generale tale autore per la bibliografia riportata sulla questione generale attinente sia il primo che il secondo comma dell’art.132 Cost. Molto puntuali sono anche i commenti di A. CANDIDO, [Corte cost., n. 278/2011], *La Corte dilata la nozione di “popolazioni interessate” e il referendum ex art. 132, co. 1 Cost. si fa estremamente difficile*, www.dirittiregionali.org, 27 ottobre 2011; cfr. anche, stesso autore, prima della pronuncia della Corte, *Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia e incostituzionalità della legge n. 352 del 1970*, in www.forumcostituzionale.it, 14 luglio 2011. Su tali profili, sia consentito un rinvio a L. MELICA, *Ripensare le autonomie nell’ottica del federalismo fiscale: la meritocrazia degli amministratori locali e la “dimensione territoriale ottimale”*, in www.forumcostituzionale.it, 17 maggio 2011. Sull’art. 133, per tutti, M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell’ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, 1393 ss.

¹⁰ Ci si riferisce a L. SPADACCINI, *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove regioni. Riflessioni a margine della sentenza n.278 del 2011 della Corte costituzionale*, cit.

necessariamente quanto meno l'intero assetto della Regione cedente, potendo anche, in eventuale ipotesi, comportare il coinvolgimento dell'intero corpo elettorale statale". Non può, infatti, disconoscersi", conclude la Corte, che, "dovendo la nuova Regione, avere un numero minimo di abitanti non inferiore ad un milione di unità, lo scorporo da una o più preesistenti Regioni di una così ingente quantità di cittadini è destinato ad avere rilevanti conseguenze sul tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo non della sola porzione di territorio che si distacca dalla Regione ma, inevitabilmente, anche su quello della residua parte di essa".

Tale affermazione viene contestata dalla dottrina sopra richiamata¹¹, la quale ricorda, infatti, che il fenomeno "distacco-aggregazione riguarda solo eventualmente territori di dimensione ridotta. Nulla esclude, infatti, che un'intera provincia chieda il trasferimento ad altra Regione" (...). A ciò consegue che "se un'intera provincia con un numero di abitanti superiore al milione – è il caso per l'appunto di quella di Salerno – intendesse distaccarsi da una Regione ed aggregarsi ad un'altra, la richiesta potrebbe provenire dai soli enti rappresentativi della popolazione che si trasferisce (allo stesso modo il referendum dovrebbe coinvolgere solo quella popolazione). Viceversa, se la stessa provincia intendesse erigersi a nuova Regione, l'iniziativa, a seguito della sentenza della Corte, dovrà necessariamente provenire, non solo dagli enti esponenziali di quella comunità, bensì anche da enti rappresentativi di almeno un terzo della popolazione regionale residua ed il referendum seguente dovrà riguardare anche quella quota di popolazione". Tuttavia, come giustamente affermato, "tale differenziazione appare irragionevole". Se si ha infatti riguardo a quei fattori politici, sociali, economici ed amministrativi cui fa riferimento la Corte, non si vede quali possano essere le differenze di interesse "per la popolazione campana residua nel caso in cui la provincia di Salerno, anziché chiedere di costituirsi come nuova Regione, avesse chiesto di aggregarsi ad altra? Eppure, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, in un caso la richiesta potrebbe provenire da Consigli rappresentativi della sola popolazione salernitana mentre nell'altro si deve aggiungere anche l'iniziativa di enti esponenziali della popolazione delle altre province campane, così come in un caso il referendum riguarderebbe la sola provincia di Salerno mentre nell'altro l'intera Campania".

Non sembra esservi nulla da aggiungere a tali lapidarie considerazioni di diritto, oltre che di buon senso.

Ad analoghe conclusioni si perviene analizzando un successivo passaggio della sentenza. Per avvalorare la necessità di documentare, nell'ipotesi di cui al comma 1 e, a differenza di quella di cui al comma 2 dell'art. 132 Cost., anche il parere dei c.d. controinteressati, la Corte afferma che "nel caso di creazione di una nuova Regione, non solo si porrebbe come necessaria la gravosa istituzione della completa struttura politico-amministrativa di quest'ultima, ma, certamente, si verificherebbe un sensibile ridimensionamento della analoga struttura della Regione "cedente" e, comunque, si avrebbero nuove o maggiori spese per la cui copertura potrebbero determinarsi effetti anche sulla popolazione non soggetta alla modifica". Ed è quindi significativo osservare, conclude la Corte, "che, mentre per il meccanismo di distacco/aggregazione territoriale di Province o Comuni da una Regione ad un'altra è sufficiente lo strumento legislativo della legge ordinaria (ancorché rinforzata da uno speciale aggravamento procedurale: sentenza n. 246 del 2010), nel caso di creazione di una nuova Regione è prevista la necessità della adozione della legge costituzionale, peraltro anche in questo

¹¹ Ibidem

caso caratterizzata da preliminari peculiarità procedurali". Con l'effetto, che, "il ricorso a siffatta fonte del diritto prevede, quale suo corollario, la possibilità che, qualora si verificassero le condizioni fissate dall'art. 138 della Costituzione, la legge stessa, prima di entrare in vigore, verrebbe ad essere sottoposta a referendum che, in questo caso, coinvolgerebbe l'intero corpo elettorale dello Stato".

Ebbene, anche prendendo le mosse dai presupposti formulati dalla Corte, è possibile giungere a una lettura diametralmente opposta. Inoltre, vi è una disposizione della legge n. 352 del 1970 che rende addirittura irrilevante e quindi incongruente il riferimento al referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost..

Venendo al primo profilo, si ricorda come la stessa Corte, nella decisione n. 334 del 2004, dovendo dimostrare che la procedura prevista dall'art. 132, comma 2 fosse sufficientemente garantista dei diritti dei contro interessati, aveva richiamato il parere del Consiglio regionale previsto dall'art. 132 Cost. e la circostanza che l'ultima parola sarebbe comunque spettata al Parlamento. Al punto 2.1 di tale sentenza si affermava infatti che " *ad ogni modo, le valutazioni di tali altre popolazioni – anche di segno contrario alla variazione territoriale – trovano congrua tutela nelle fasi successive a quella della mera presentazione della richiesta di referendum. Siccome infatti l'esito positivo del referendum, avente carattere meramente consultivo, sicuramente non vincola il legislatore statale alla cui discrezionalità compete di determinare l'effetto di distacco-aggregazione; e siccome nel procedimento di approvazione della legge della Repubblica la norma costituzionale citata inserisce la fase dell'audizione dei consigli delle Regioni coinvolte, proprio questa fase consente l'emersione e la valutazione degli interessi locali contrapposti (o anche non integralmente concordanti con quelli espressi attraverso la soluzione della rigida alternativa propria dell'istituto referendario). Sicché l'acquisizione e l'esame dei pareri dei consigli regionali avranno sicura incidenza ai fini dell'eventuale approvazione della legge di modifica territoriale*".

Contrariamente a quanto sostenuto nella sentenza n. 278, si ritiene che la *ratio iuris* delle argomentazioni della pronuncia n. 334 del 2004 possa applicarsi anche al caso di creazione di una nuova Regione, tenuto conto che, in tale ipotesi, alla diversa dimensione degli interessi in gioco, corrisponde una diversa ed aggravata procedura quale quella prevista dall'art. 138 Cost. Detto in parole più semplici, l'argomento secondo il quale l'istituzione di una nuova Regione deriva da una legge costituzionale e non da una legge ordinaria come nel caso di passaggio di un Comune da una Regione ad un'altra, non è indice di una diversa *ratio iuris*, bensì della sostanziale affinità tra le due fattispecie: nel primo caso, infatti, il diritto dei contro interessati è garantito dal legislatore ordinario; nel secondo caso da quello costituzionale in ragione della diversa connotazione e spessore degli interessi in gioco. Del resto, esaminando i *post facta* delle consultazioni referendarie tenutesi nei territori dei Comuni richiedenti il distacco, emerge che mentre in alcune ipotesi il Parlamento ha legiferato in senso conforme al risultato referendario - anche in presenza di un parere contrario del Consiglio regionale - in altre, pur in presenza di un parere favorevole del Consiglio regionale, ha ritenuto di non dover legiferare, impedendo il passaggio del Comune richiedente da una Regione ad un'altra¹².

Venendo, infine, al passaggio nel quale la Corte, richiamando l'*iter* previsto dall'art. 138 Cost., afferma, testualmente, che tale fonte, prevede, *quale suo corollario, la possibilità che, qualora si verificassero le condizioni fissate dall'art. 138 della*

¹² Sul punto si veda il sito www.comunichecambianoregione.org, che riporta l'elenco di tutti i referendum per cambiare Regione e i relativi esiti.

Costituzione, la legge stessa, prima di entrare in vigore, verrebbe ad essere sottoposta a referendum che, in questo caso, coinvolgerebbe l'intero corpo elettorale dello Stato", si rendono necessarie alcune ulteriori precisazioni.

A parte il rilievo che l'eventuale pronunciamento dell'intero corpo elettorale è indicativo, al limite, di una maggiore tutela e garanzia dei controinteressati, preme evidenziare che la Corte non si accorge che la legge n. 352 del 1970 lascia chiaramente intendere, all'art. 46, che la legge costituzionale di approvazione della nuova Regione deve essere adottata, obbligatoriamente, con la maggioranza dei due terzi in seconda votazione, con esclusione, quindi, di un'ipotesi referendaria.

Trattasi di una vera e propria rottura della Costituzione, costituzionalmente illegittima in quanto realizzata mediante legge ordinaria, il che denota, ancora una volta – e se mai ce ne fosse bisogno – l'inattendibilità del legislatore del 1970, quanto meno avuto riguardo alle fattispecie regolate dall'art.132 Cost.

A conclusione di queste articolate riflessioni, occorre soffermarsi sull'impatto generato dalla sentenza n. 278 del 2011.

La Corte, nel discostarsi dal Testo costituzionale, lo ha ignorato nella sua lettera e non ha tenuto in minimo conto i lavori preparatori, né ha fatto cenno a principi espressi o inespressi atti a dare una lettura così diversa della Costituzione e nemmeno si è data cura di delineare un particolare inquadramento sistematico idoneo a giustificare le conclusioni della sentenza (in fondo, una delle poche riforme della Costituzione ha riguardato proprio il Titolo V della stessa).

In definitiva, per quanti sforzi si compiano, non si è minimamente riusciti a "salvare" il ragionamento della Corte, quanto meno alla luce delle regole dell'ermeneutica della giurisprudenza costituzionale. Non resta pertanto che richiamare le parole di un autorevole Maestro il quale, dopo averci ricordato come "*chi oggi volesse legare la Costituzione alle Disposizioni sulla legge in generale comprenderebbe assai poco della giurisprudenza costituzionale sarebbe indotto a condannarla quasi in blocco*"¹³, conclude la riflessione sui canoni interpretativi applicabili alla giurisprudenza costituzionale, affermando, testualmente: "*ciò detto resta soltanto indispensabile evitare che la Costituzione e le leggi, si riducano lungo questa via ad un dato trascurabile o manipolabile ad arbitrio. Sicché grava sempre sugli interpreti il dovere di svolgere ragionamenti giuridici coerenti e controllabili, mirando a costruire un diritto vivente razionale e intimamente coordinato non certo a sovrapporre le loro personali ideologie, escogitando ex abrupto propri valori dei quali le fonti legali non rechino nemmeno traccia*"¹⁴.

2. La problematica della creazione di nuove regioni: dal dibattito costituente alle regioni attuali.

Un dato è certo: la Corte è sembrata ispirarsi più a ragioni di sostanza, che di forma.

Ciò emerge in particolare da due passaggi della sentenza. Nella parte in cui si afferma che "*lo scorporo da una o più preesistenti Regioni di una così ingente quantità di cittadini è destinato ad avere rilevanti conseguenze sul tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo non della sola porzione di territorio che si distacca dalla*

¹³ Ci si riferisce a L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 111.

¹⁴ *Ibidem*, 116.

Regione ma, inevitabilmente, anche su quello della residua parte di essa”, sono infatti evidenti le preoccupazioni della Corte. Analogamente, nel passaggio in cui si afferma che “nel caso di creazione di una nuova Regione, non solo si porrebbe come necessaria la gravosa istituzione della completa struttura politico-amministrativa di quest’ultima, ma, certamente, si verificherebbe un sensibile ridimensionamento della analoga struttura della Regione “cedente” e, comunque, si avrebbero nuove o maggiori spese per la cui copertura potrebbero determinarsi effetti anche sulla popolazione non soggetta alla modifica” sono chiare alcune convinzioni dei Giudici costituzionali (cfr. punto 3.3 delle considerazioni di diritto).

In definitiva, il contenimento dei costi e le conseguenze rilevanti sul tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo generati dalla creazione di una nuova Regione, hanno avuto un peso rilevante nella redazione della sentenza n. 278 del 2011.

Nonostante sia pacifico che dall’istituzione di una nuova regione possano derivare i problemi sopra evidenziati, chi scrive è convinto che la questione in esame e, più in generale, la problematica della dimensione territoriale delle Regioni italiane avrebbe meritato ben altro approfondimento, per esempio prestando più attenzione ai lavori preparatori sull’art. 132 Cost.

Il dibattito sul numero delle Regioni da istituire, infatti, è stato “*contrastatissimo*” in seno alla Costituente¹⁵. Come osservato da Gaspare Ambrosini il 13 novembre 1946, il Comitato per le autonomie locali, non disponendo di validi elementi per poter decidere quante e quali dovessero essere le Regioni italiane, aveva optato per il “*criterio della tradizionale ripartizione geografica dell’Italia, non precludendo, tuttavia, per un’esigenza di giustizia, la possibilità alle popolazioni interessate di chiedere, mediante deliberazione della maggioranza dei rispettivi Consigli comunali, il distacco da una Regione e l’aggregazione ad un’altra o la costituzione di una nuova Regione*”¹⁶. Più precisamente, la norma che sarebbe poi confluita nell’art. 132, co. 1 della Costituzione prevedeva originariamente che “*è consentita inoltre la richiesta dell’erezione di una nuova Regione, quando provenga dai Consigli comunali rappresentanti una popolazione di almeno 500.000 abitanti*”¹⁷. La principale preoccupazione dei Costituenti risiedeva più precisamente nella necessità di individuare un quoziente minimo perché fossero sufficientemente garantite le “*popolazioni interessate*”. Anzi, a tal proposito, Mortati aveva espressamente chiesto di elevare a un milione e mezzo il numero di abitanti che i Consigli comunali avrebbero dovuto rappresentare per la creazione di una nuova Regione e di sottoporre la richiesta dei

¹⁵ I lavori preparatori della Costituzione sono consultabili, oltre che in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente* (a cura del Segretariato Generale della Camera dei Deputati, Roma 1970-1971, 8 voll.), sul sito istituzionale della Camera, <http://www.camera.it> (Legislature precedenti – Assemblea Costituente).

¹⁶ *Ibid.* Lo stesso Ambrosini sottolineava la necessità per l’ente Regione di essere istituito “*in modo da essere vitale*», tanto da ritenere possibile «*non seguire necessariamente il criterio storico*», così da “*addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi*” (si fa riferimento alla seduta del 27 luglio 1947). Al termine dei lavori dell’Assemblea Costituente, la scelta dell’articolazione territoriale delle Regioni non è sembrata comunque soddisfacente. Così M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni* cit., 11 ss. Su tali questioni, cfr. la ricostruzione operata da A. CANDIDO, *Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia e incostituzionalità della legge n. 352 del 1970* cit.; infine, cfr. anche il mio, L. MELICA, *Ripensare le autonomie nell’ottica del federalismo fiscale: la meritocrazia degli amministratori locali e la “dimensione territoriale ottimale”* cit..

¹⁷ Si fa qui riferimento all’art. 23, co. 2, del Progetto predisposto dal Comitato per le autonomie locali.

Consigli comunali (rappresentanti almeno un terzo delle “popolazioni interessate”) a un referendum che avrebbe dovuto riguardare il solo corpo elettorale della costituenda Regione. Infatti, avuto riguardo alla popolazione da coinvolgere nella procedura, l'on. Terracini aveva confermato espressamente che il referendum avrebbe dovuto riferirsi alle “popolazioni interessate” ad unirsi in Regioni nuove, considerando che le posizioni delle popolazioni *contro interessate* (vale a dire, quelle che avrebbero subito la decurtazione territoriale) sarebbero adeguatamente venute in rilievo attraverso il “*previo parere*” delle relative assemblee regionali (ex art. 23, co. 3, del Progetto cit.)¹⁸. La norma così approvata aveva subito diverse modifiche prima di essere trasfusa nell'art. 125 del Progetto di Costituzione (discusso, emendato e approvato il 4 dicembre 1947), il quale così disponeva: “*si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali interessati, disporre la fusione di Regioni esistenti e la creazione di nuove Regioni con un minimo di 500.000 abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata per referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse*”¹⁹. L'unica novità apportata dall'Assemblea Costituente avrebbe riguardato, evidentemente, la popolazione minima necessaria per costituire una nuova Regione, elevata a un milione di abitanti.

Già da questa breve disamina emerge con chiarezza quale fosse l'intenzione del Costituente, il quale aveva espressamente ritenuto che per istituire una nuova Regione fosse “*sufficiente che la richiesta sia fatta da un terzo dei Consigli comunali delle popolazioni che vogliono riunirsi in Regione autonoma*”²⁰. Né, del resto, “*sembra possibile una diversa interpretazione, poiché questa soluzione è stata data per ciò che concerne il referendum e perché, in entrambi i casi, della richiesta e del referendum, la preoccupazione è la stessa: avere riguardo alla volontà delle popolazioni interessate*”.

Appurate le ragioni del Costituente, è plausibile pensare che il legislatore del 1970 fosse preoccupato dal ritardo dell'attuazione dell'ordinamento regionale e temesse quindi che gli antagonismi tra le forze politiche potessero deflagrare, sin anche al punto di rimettere in discussione la questione sulle dimensioni territoriali delle Regioni italiane²¹. Senza approfondire eccessivamente la questione è noto che il decentramento

¹⁸ Secondo l'on. Terracini, «il referendum si riferisce alle popolazioni interessate a unirsi in Regioni nuove, mentre le assemblee regionali delle Regioni interessate rappresentano anche le popolazioni le quali non entrerebbero nella nuova formazione, ma che potrebbero sentirsi danneggiate da questa separazione di una parte della Regione». Si rinvia, ancora una volta, al sito della Camera dei Deputati.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Si veda A. CANDIDO, *Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia e incostituzionalità della legge n. 352 del 1970* cit.

²¹ Sul punto, cfr. A. CANDIDO, *Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia e incostituzionalità della legge n. 352 del 1970*, cit., il quale evidenzia come all'orientamento di generale sfavore verso il regionalismo che da sempre ha permeato la cultura italiana e che, proprio negli anni '50-'70 (ossia il periodo di totale inattuazione del Titolo V), ha fatto eco un clima politico sostanzialmente indifferente e sterile in relazione alla questione delle autonomie. Persino la Democrazia Cristiana, infatti, la quale con Sturzo, Ambrosini e Amorth aveva fatto della battaglia per l'autonomia regionale la propria bandiera, aveva attenuato molto la propria originaria posizione. Pur restando infatti favorevole alle Regioni, la D.C. aveva avvertito che il radicale ribaltamento della prospettiva delle sinistre – divenute oramai anch'esse favorevoli al regionalismo – avrebbe probabilmente segnato una loro possibile vittoria nelle Regioni del centro Italia, con la conseguente perdita del controllo di parti importanti del territorio nazionale. La strategia della D.C., a quel punto, era diventata quella di approvare anzitutto una serie di leggi quadro le quali avrebbero dovuto limitare fortemente l'operato delle Regioni anche attraverso il potenziamento dei controlli su di esse, con il fine ultimo di conferire loro un carattere

costituzionale, politico ed amministrativo ha da sempre costituito - ieri come oggi - il terreno sul quale misurare i principali antagonismi politici del Paese (*conventio ad excludendum*, freno ad istanze secessionistiche, mantenimento di partiti politici fortemente centralizzati, ecc.)²².

In questo contesto generale, la Corte costituzionale, non solo ha misurato in modo incoerente la legittimità costituzionale della disciplina legislativa, ma non ha nemmeno voluto soffermarsi, come si accennava più sopra, sulle ragioni sostanziali della richiesta referendaria. Non ha riflettuto sulla circostanza che, se una serie di Comuni e/o Province deliberano in numero così rilevante a favore della creazione di una nuova regione, è evidente che esistono ragioni profonde, le quali, riprendendo proprio le parole della Corte, non possono non riconnettersi al *tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo*. Sembra utile rammentare che in Assemblea Costituente, tra i criteri utilizzati per la definizione delle dimensioni territoriali delle future Regioni d'Italia, vi era quello della cosiddetta "vitalità" dei territori. Nella Relazione di introduzione alla discussione preliminare sulle autonomie locali in seno alla seconda Sottocommissione, il relatore Ambrosini aveva infatti affermato: "*in Italia esistono Regioni geograficamente o tradizionalmente determinate; ma bisogna tenere presente la necessità che l'Ente Regione si costituisca in modo da essere vitale e quindi potrebbe sorgere la necessità di non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi*"²³.

Al criterio storico/geografico/culturale fu dunque abbinato il criterio "funzionale", destinato - come accennato nella stessa Relazione - a configurare un rapporto di strumentalità fra la dimensione territoriale delle Regioni e l'efficienza dei pubblici servizi. Non casualmente, Mortati aveva inoltre affermato che nell'ipotesi in cui una Regione c.d. "storica" non si fosse dimostrata economicamente autosufficiente, si sarebbe dovuto derogare al criterio storico/geografico, configurando una dimensione diversa rispetto a quella tradizionale. A parere dell'insigne costituzionalista, dunque, la dimensione territorialmente "ottimale" di una Regione doveva ricollegarsi alle esigenze dell'autonomia finanziaria del territorio, le quali, a loro volta, derivavano dalla sua capacità di pianificare in modo efficiente la propria vocazione economica.

Nonostante questi convincimenti, è noto che alla fine il Costituente decise di individuare tutte le Regioni in base al criterio della storicità, *bypassando* quello dell'autosufficienza economica anche persuaso dal fatto che la vocazione economica del Paese in quel contesto storico era prettamente agricola ed appariva impossibile prevedere le linee future di sviluppo dei diversi territori²⁴.

spiccatamente amministrativo. Ciò avrebbe portato il Partito Comunista a rivedere il proprio orientamento anti regionalista, ma, sempre, per esigenze tattiche. Si veda su tali questione F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, La Nuova Italia, 1970, 15. Sembra infatti, che successivamente al mutamento di opinione della D.C., l'opposizione di sinistra modifica il suo atteggiamento tiepidamente regionalista o implicitamente antiregionalista per rivendicare invece l'attuazione delle Regioni.

²² Tra gli altri, cfr. G. FALCON, *La riforma costituzionale e la legislazione regionale*, in *Le Regioni 2005*, soprattutto 713-715; R. BIN, *...e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-elezioni*, *ibid.* 2008, 243 ss.; *id.* con F. BENELLI, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, *ibid.* 2009, 1186 ss. Come afferma F. MERLONI (*Il paradosso italiano: "Federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, *ibid.* 2005, 470), "*anche sul piano delle "riforme" costituzionali [...] prevale un "federalismo" più urlato che coerentemente praticato e che, comunque, con il federalismo non ha alcuna parentela, neanche lontana*".

²³ Ved. *Atti Costituente*, II Sottocommissione, Seduta del 27 luglio 1946, a cura della Segreteria generale della Camera dei deputati, Roma, 8.

²⁴ Su tutti, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Commento agli artt. 131 e 132*, in G. BRANCA (a cura di),

Ebbene, proprio per tali motivi, il Costituente aveva formulato l'art. 132 Cost., individuando un procedimento *ad hoc* per adeguare le dimensioni territoriali delle Regioni tradizionali al mutato sviluppo urbano ed industriale della società.

Ciò ricordato, è sintomatico osservare che la questione esaminata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 278 del 2011 rappresenta il primo tentativo di attivazione di tale procedimento nella storia repubblicana.

Tornando per un momento alle ragioni ideali della richiesta dei Comuni dell'area salernitana, si può cogliere come queste ultime vadano ben oltre la mera rivendicazione dell'identità storico/culturale della popolazione, ma abbracciano ragioni economiche e finanziarie pienamente ricollegabili a quelle immaginate dal Costituente²⁵.

D'altro canto la volontà di creare una nuova regione non può neppure considerarsi estranea all'evoluzione del regionalismo italiano degli ultimi dieci anni.

Se, infatti, sino ad oggi, lo spirito di autodeterminazione delle popolazioni locali è stato frenato dalla programmazione centralizzata delle Regioni, la riforma del Titolo V della Costituzione ha segnato un'inversione di tendenza la quale non ha potuto manifestarsi in tutta la sua concretezza a causa della lenta attuazione del Titolo V e, soprattutto, del suo art. 119. Sino a quando, infatti, le Regioni sono state amministrate secondo il criterio della spesa storica e hanno potuto coprire le spese di servizi e funzioni senza soggiacere a particolari regole di contenimento, non aveva senso immaginare dimensioni territoriali collegate a una particolare vocazione economica dei relativi territori.

Tale condizione è venuta meno con la riforma del c.d. federalismo fiscale.

L'autonomia costituzionale e finanziaria degli enti territoriali, unitamente al meccanismo della compartecipazione sui tributi erariali versati nei rispettivi territori ed all'individuazione di costi standards per ogni prestazione offerta, sono fattori che, se realmente attuati, non possono non avviare un dibattito anche sulla questione del ridisegno delle articolazioni territoriali delle Regioni italiane. A pieno regime, infatti, la riforma dovrebbe accrescere la consapevolezza che le dimensioni regionali debbano rispondere – fra l'altro - ad una migliore *governance* del territorio, ad un migliore sfruttamento delle risorse ed alla realizzazione di una ben definita *mission* territoriale, in accordo con un quadro complessivo che potrebbe essere diverso da quello attuale. Quanto più, infatti, le Regioni saranno omogenee sotto il profilo della vocazione economica, industriale, turistica, culturale, ecc., tanto più saranno realizzabili – a patto di selezionare amministratori “capaci” – efficaci politiche di sviluppo territoriale²⁶.

In questo contesto, anche alla luce della eliminazione delle Province di recente decisa dalle forze politiche, spetta al Legislatore e al Governo avviare una riflessione di più ampio respiro che ricomponga all'interno di una cornice unitaria i diversi punti cardine del sistema regionale e locale, e affronti la riforma federalista del sistema fiscale regionale e municipale anche con riferimento alle dimensioni del territorio regionale.

Commentario della Costituzione III, Bologna-Roma 1990; *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova 1991.

²⁵ Le motivazioni alla base della richiesta referendaria dell'area coincidente con la Provincia di Salerno non sono, infatti, solo di natura identitaria, ma si riconnettono alla maggiore efficienza amministrativa in diversi ambiti ed alla maggiore capacità economica. Si veda sul punto, <http://argomenti.ilsole24ore.com/edmondo-cirielli.html?page=2>.

²⁶ Sul punto si rinvia a L. MELICA, *Ripensare le autonomie nell'ottica del federalismo fiscale: la meritocrazia degli amministratori locali e la “dimensione territoriale ottimale”* cit.