

“Non c'è due senza tre”. Ancora sul concetto di “popolazioni interessate” nell'ambito dei procedimenti di variazione territoriale

di Tommaso F. Giupponi

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2012)

1. Ancora una volta il Giudice delle leggi torna a pronunciarsi sull'annosa questione delle procedure di variazione territoriale previste dagli artt. 132 e 133 Cost. e alla problematica individuazione delle “popolazioni interessate” dalle stesse, ormai al centro di una significativa giurisprudenza costituzionale.¹

Con la sent. 278/2011,² però, la Corte sembra cambiare ulteriormente orientamento, non solo (e non tanto) rispetto alla sua oscillante giurisprudenza in materia di istituzione di nuovi comuni o di modificazione delle relative circoscrizioni da parte delle Regioni (ex art. 133.2 Cost.), quanto, piuttosto, rispetto all'immediato precedente rappresentato dalla sent. n. 334/2004, relativo all'ipotesi di distacco-aggregazione di enti locali da una Regione all'altra (ex art. 132.2 Cost.).³

La questione oggetto della decisione in commento era sorta nell'ambito dell'iniziativa volta a istituire una nuova Regione, il Principato di Salerno, tramite il distacco della Provincia di Salerno dalla Regione Campania, ai sensi dell'art. 132.1 Cost.⁴ Secondo tale disposizione, come noto, “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”.

Chiamato a giudicare la legittimità della relativa richiesta di *referendum*, presentata ai sensi dell'art. 42.2 della legge n. 352/1970 da diversi Consigli comunali della Provincia interessata, rappresentativi di oltre un terzo della relativa popolazione (oltre che dallo stesso Consiglio provinciale di Salerno), l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione aveva però sollevato questione di legittimità della disposizione legislativa citata. In base all'art. 42.2 della legge n. 352/1970, infatti, si prevede che “la richiesta del *referendum* per il distacco, da una Regione, di una o più Province ovvero di uno più Comuni, se diretta

1 Si ricordano, con particolare riferimento all'art. 132.2 Cost., non solo le sentt. nn. 334/2004, 66/2007 e 246/2010, ma anche le molteplici decisioni di inammissibilità relative ai conflitti di attribuzione sollevati in occasione di specifici procedimenti di distacco-aggregazione (cfr., ad esempio, le ordd. nn. 343/2003, 69/2006, 296/2006, 99/2008, 189/2008, 434/2008, 1/2009, 14/2009, 84/2009, 264/2010, 11/2011).

2 Per un commento a tale decisione si vedano, tra gli altri, V. DE SANTIS, *Il “polimorfismo” del concetto di popolazioni interessate nella creazione di una nuova Regione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it; L. MELICA, *Il Principato di Salerno tra referendum e Corte costituzionale*, in *Percorsi costituzionali*, 2/2011, 345 ss.; R. PINARDI, “Popolazioni interessate” e “diritto all'autodeterminazione” delle comunità locali nel procedimento di creazione di nuove Regioni, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, 3617 ss.; M. PIAZZA, *La Corte costituzionale e il rasoio di Ockham. Riflessioni in tema di “popolazioni interessate” ex artt. 132 e 133 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, 3626 ss.; L. SPADACINI, *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 *Rivista AIC*, 4/2011, all'indirizzo www.rivistaaic.it.

3 Sulla quale si vedano le considerazioni di R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 3782 ss.; C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di province e comuni ad altra Regione o provincia basta il consenso dei “secessionisti”*, nel vecchio sito AIC, all'indirizzo www.associazionedeicostituzionalisti.it; nonché, volendo, di T.F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in questa *Rivista*, 2005, 417 ss.

4 Su tale bizzarra iniziativa si vedano le osservazioni di A. VUOLO, *Un “Principato” nella Repubblica?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

alla creazione di una Regione a sé 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 chiede 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”.

Tale formulazione, secondo i giudici della Cassazione, sarebbe risultata in evidente contrasto con l'art. 132.1 Cost. sotto due specifici profili: “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 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”.⁵

Con particolare riferimento, poi, all'esatta individuazione della nozione di “popolazioni interessate” di cui all'art. 132.1 Cost., essa, secondo l'Ufficio centrale, sarebbe da intendersi come riferita solamente alle popolazioni residenti nei territori di cui si chiede il distacco ai fini della creazione di una nuova Regione, e non anche alle restanti popolazioni della Regione coinvolta, interessate solo indirettamente. A supporto di tale lettura, i giudici rimettenti richiamavano anche il precedente rappresentato dalla già citata sent. n. 334/2004, con la quale la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42.2 della legge n. 352/1970 (in relazione, però, al procedimento di distacco-aggregazione di enti locali da una Regione all'altra), nella parte in cui, tra l'altro, prevedeva che la richiesta di *referendum* in questione fosse corredata anche delle deliberazioni di tanti Consigli provinciali o comunali che rappresentassero almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale era proposto il distacco.⁶ Tale decisione, infatti, era stata adottata sulla base di una lettura della nozione di “popolazioni interessate” come riferita alle sole popolazioni direttamente interessate al distacco-aggregazione, come confermato dallo stessa lettura dell'art. 132.2 Cost.⁷

Riprendendo quasi alla lettera le argomentazioni allora utilizzate dalla Corte costituzionale, i giudici della Cassazione sottolineavano, infatti, come “il legislatore ordinario, nel dare attuazione al primo comma dell'art. 132, si sia posto in contrasto con il dettato costituzionale, avendo coinvolto in ogni fase procedurale, sin da quella della iniziativa, tutte le popolazioni comunque interessate alla variazione territoriale, così rendendo, senza necessità, eccessivamente oneroso il procedimento per la indizione del *referendum* volto alla creazione di una nuova Regione”.⁸ Mentre, in realtà, tali ulteriori interessi potrebbero ben trovare espressione e tutela nella successiva fase della audizione del Consiglio regionale, espressamente prevista dalla stessa disposizione costituzionale (oltre che, a ben vedere, nell'ambito della stessa procedura di approvazione della prescritta legge da parte del Parlamento).

2. Due, dunque, i profili di incostituzionalità evidenziati dall'ordinanza di rimessione, anche

⁵ In questo senso l'ordinanza di rimessione del 2 febbraio 2011.

⁶ Oltre che, in quel caso, delle deliberazioni “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”.

⁷ In base al quale “si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o 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”. Tale dato, secondo la sent. n. 334/2004, risulterebbe ancora più evidente dopo la riforma costituzionale dell'art. 132.2 Cost. attuata nel 2001, alla luce della necessità di non frustrare “il diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale” attraverso la previsione di “un onere di difficile e gravoso assolvimento”.

⁸ Così la decisione in commento nel ripercorrere le argomentazioni dei giudici rimettenti.

se strettamente collegati tra loro: a) la previsione della necessità di un'iniziativa da parte di tutti gli enti locali direttamente interessati al distacco; b) il coinvolgimento nella stessa anche di enti territoriali rappresentativi delle popolazioni solo indirettamente interessate, in quanto residenti nel territorio regionale cedente. Entrando nel merito, la Corte costituzionale ha tuttavia dichiarato la prima questione inammissibile (per una sorta di "irrilevanza sopravvenuta"...) alla luce del rigetto della seconda, considerata logicamente preliminare e contenente "il nucleo centrale delle argomentazioni del rimettente", essendo volta a chiarire la necessità o meno della partecipazione alla fase dell'iniziativa "anche di enti esponenziali di collettività la cui collocazione non sarebbe incisa dall'eventuale mutamento territoriale".

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, il concetto di "popolazioni interessate" rilevante ai fini della creazione di nuove Regioni (ex art. 132.1 Cost.) sarebbe differente da quello evocato dallo stesso art. 132.2 Cost. in merito alle ipotesi di distacco-aggregazione di enti locali da una Regione all'altra; e questo alla luce dell'accentuato "polimorfismo" che caratterizzerebbe il concetto stesso di "popolazioni interessate", confermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale in materia di istituzione di nuovi Comuni o di modifica delle relative circoscrizioni.⁹

Conseguentemente, la stessa sent. n. 334/2004 e la già ricordata definizione di "popolazioni interessate" offerta in quella occasione, più volte ricordata dall'Ufficio centrale nella sua ordinanza di rimessione, non rilevarebbe in questa occasione, perché riferita ad un'ipotesi di variazione territoriale del tutto differente, non mirante all'istituzione di una nuova Regione, ma solo al trasferimento di enti locali dal territorio di una Regione a quello di un'altra Regione. In quella occasione, infatti, secondo la Corte, era stato "il testuale dettato costituzionale [...] ad imporre la identità fra enti territoriali richiedenti ed enti territoriali (e relative popolazioni) direttamente interessati al fenomeno del distacco/aggregazione", dal momento che l'espressione "ne facciano richiesta" doveva ritenersi riferita solo agli enti locali i quali aspiravano alla modifica, orientando tale constatazione l'interpretazione anche della restante parte dell'art. 132.2 Cost.¹⁰

Del tutto diverso, invece, sarebbe il caso oggetto della sent. n. 278/2011, sia per motivi di ordine formale/letterale, sia per ragioni di ordine più sostanziale/sistematico.¹¹ Infatti, diversamente dal caso al centro della sent. n. 334/2004 ("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 in questione avrebbe "caratteristiche tali da coinvolgere necessariamente quanto meno l'intero assetto della Regione cedente, potendo anche, in eventuale ipotesi, comportare il coinvolgimento dell'intero corpo elettorale statale" in caso di richiesta del *referendum* previsto dall'art. 138 Cost. in caso di approvazione della relativa legge costituzionale a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.¹²

9 Secondo la Corte, infatti, "in quel caso la secca espressione «popolazioni interessate» (e non quella, certamente più specifica e semanticamente univoca, di «popolazione delle Province interessate o dei Comuni interessati» di cui al secondo comma dell'art. 132 della Costituzione) era stata, in precedenti sentenze [...], 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" (così la decisione in commento, con particolare riferimento alle sentt. nn. 47/2003 e 94/2000).

10 Anche se, a dire il vero, in quella occasione il Giudice delle leggi aveva chiaramente affermato che l'art. 42.2 della legge n. 352/1970 "appariva non conforme all'originaria formulazione del capoverso dell'art. 132 Cost. [...] in quanto accordava (e vincolava) l'iniziativa referendaria ad organi non previsti nel testo costituzionale e condizionava l'iniziativa dei titolari a quella, necessariamente congiunta, di tali soggetti".

11 Cfr., sul punto, le osservazioni di L. SPADACINI, *op. cit.*, in particolare 5. ss.; R. PINARDI, "Popolazioni interessate" e "diritto all'autodeterminazione" delle comunità locali nel procedimento di creazione di nuove Regioni, *cit.*, in particolare 3620 ss.

12 Secondo la Corte, infatti, "non può [...] disconoscersi 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

In conseguenza di ciò appare “evidente la incomparabilità dei fenomeni giuridici disciplinati dal primo e dal secondo comma dell’art. 132 della Costituzione”, confermata anche dalla diversità della fonte abilitata a concludere il procedimento: legge costituzionale nel primo caso, legge ordinaria nel secondo. Tali constatazioni, quindi, ben giustificherebbero “il più ampio confine della espressione popolazioni interessate contenuta nel primo comma [...] tale che, stante la maggiore pervasività degli interessi coinvolti, esso non vada riferito alle sole popolazioni per le quali vi sarebbe una variazione di *status* regionale ma anche a quelle che, pur immodificata tale loro condizione, indubbiamente subirebbero gli effetti della variazione di quella degli altri”.

A questo punto, però, la Corte affianca, alle citate considerazioni di tipo sostanziale, argomentazioni di tipo più testuale, legate alla stessa formulazione del primo comma dell’art. 132 Cost. Infatti, “mentre nel secondo comma si fa menzione delle Province e dei Comuni interessati alla modifica, nel primo comma il riferimento è ai Consigli comunali delle popolazioni interessate”, con l’utilizzo di una “espressione linguistica solo apparentemente simile” ma che, secondo il Giudice costituzionale, “viene a comprendere un più vasto ambito di applicazione”.

Dichiarata infondata, per tali motivi, la questione relativa al significato da attribuire al concetto di “popolazioni interessate”, la Corte dichiara conseguentemente inammissibile per irrilevanza l’altra, questione, anche “sulla base della stessa descrizione della vicenda processuale fatta dal rimettente, che sottolinea l’assenza di qualsivoglia deliberazione da parte degli enti locali rappresentativi della restante popolazione regionale”. In sostanza, visto che popolazioni interessate sono tutte quelle residenti nel territorio della Regione da cui si propone il distacco, e lo stesso Ufficio centrale evidenzia che, nel caso in questione, la richiesta coinvolgeva solo enti locali ricompresi nella provincia di Salerno, la questione risulterebbe irrilevante “attesa la impossibilità che la relativa pronuncia abbia [...] rilievo nel giudizio *a quo*”, in assenza di alcuna iniziativa da parte di altri enti territoriali campani (come richiesto dall’art. 42 della legge n. 352/1970, appena “salvato” dalla Corte).

3. Diversi gli spunti problematici offerti dalla decisione in commento, con particolare riferimento alla controversa nozione di “popolazioni interessate” nell’ambito dei procedimenti di variazione territoriale disciplinati dagli artt. 132 e 133 Cost. e alla dubbia legittimità costituzionale delle disciplina di attuazione contenuta nell’art. 42 della legge n. 352/1970, da tempo segnalata in dottrina.¹³

In questa occasione, infatti, la Corte offre un’interpretazione di “popolazioni interessate” diversa, da un lato, sia dalla nozione rilevante per l’istituzione di nuovi comuni o il mutamento delle relative circoscrizioni (*ex art. 133.2 Cost.*), sia da quella connessa al procedimento di distacco-aggregazione di enti locali da una Regione all’altra (*ex art. 132.2 Cost.*). Secondo la giurisprudenza costituzionale, dunque, gli artt. 132 e 133 Cost. offrirebbero ben tre diverse definizioni di “popolazioni interessate” nell’ambito delle procedure di variazione territoriale rispettivamente disciplinate le quali, pur nella diversità degli enti coinvolti, appaiono però strettamente collegate tra loro, mirando sostanzialmente ad evitare che i soggetti direttamente interessati da tali procedure possano subire decisioni in merito senza essere adeguatamente coinvolti, dovendo svolgere invece un

amministrativo non della sola porzione di territorio che si distacca dalla Regione ma, inevitabilmente, anche su quello della residua parte di essa”. E questo, conclude il Giudice delle leggi, causerebbe non solo “la gravosa istituzione della completa struttura politico-amministrativa” della nuova Regione, ma comporterebbe inevitabilmente “un sensibile ridimensionamento della analoga struttura della Regione cedente”, con conseguenti “nuove o maggiori spese per la cui copertura potrebbero determinarsi effetti anche sulla popolazione non soggetta alla modifica”.

¹³ Cfr., per tutti, le osservazioni critiche di M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, in particolare 149 ss.; e di L. FERRARO, *Artt. 131-132*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Milano, 2006,

ruolo centrale di impulso e indirizzo dell'intero procedimento.

Quanto all'art. 133.2 Cost.,¹⁴ come noto, la relativa giurisprudenza costituzionale è apparsa a lungo oscillante.¹⁵ In un primo momento, infatti, è sembrata condividere un'interpretazione restrittiva del concetto di "popolazioni interessate" all'istituzione di nuovi comuni o al mutamento delle relative circoscrizioni¹⁶ mentre, successivamente, la Corte ha mutato indirizzo interpretando in maniera più ampia tale nozione, e prevedendo solo specifiche e limitate deroghe alla regola generale.¹⁷ Da ultimo, forse consapevole di tali oscillazioni, il Giudice delle leggi ha chiarito come una regola generale in materia non possa rinvenirsi, alla luce della garanzia degli indispensabili margini di autonomia regionale in relazione alla disciplina di tali procedure.¹⁸ L'eventuale decisione di restringere od ampliare le porzioni di popolazione da consultare deve in ogni caso rispondere ad interessi qualificati espressi in sede di approvazione delle singole leggi regionali, in modo che esse possano eventualmente essere sindacate sotto il profilo della ragionevolezza.¹⁹

Viceversa, in caso di variazioni territoriali ex art. 132.2 Cost., l'interpretazione delle "popolazioni interessate" offerta dalla Corte è stata netta e differente. Nella sent. n. 334/2004, infatti, essa ha affermato che "la specificità dell'ipotesi di variazione territoriale disciplinata dall'art. 132 Cost. non consente [...] di mutuare l'accezione e l'estensione del concetto di "popolazioni interessate" individuato da questa Corte relativamente al procedimento, affatto diverso, di cui al successivo art. 133, secondo comma". Questo, secondo la Corte, perché "l'espressione "popolazioni interessate", utilizzata da tale ultima norma costituzionale evoca un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale; ed è stata intesa dalle sentenze citate come comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta". Invece, l'espressione "popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati", utilizzata dal nuovo art. 132, secondo comma, "inequivocamente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione".

Con la decisione in commento (relativa all'eventualità di creazione di nuove Regioni ex art. 132.1 Cost.) la Corte ha dunque offerto una terza lettura del concetto di "popolazioni interessate", comprensiva delle popolazioni sia direttamente sia indirettamente coinvolte dal procedimento di variazione territoriale (in quanto residenti, nel caso di specie, sulla porzione di territorio regionale cedente). Tuttavia gli argomenti, formali e sostanziali, portati a sostegno di tale lettura non appaiono irresistibili, e (anzi) suscitano più di una perplessità.

In realtà, e ancora una volta, sembra che la Corte parta dal presupposto della perfetta sovrapposibilità tra iniziativa del procedimento (da parte degli enti locali) e momento di coinvolgimento (tramite *referendum*) delle popolazioni interessate, così come attualmente (ma non affatto obbligatoriamente) è previsto dal già citato art. 42 della legge n. 352/1970.

14 Secondo il quale, come noto, "la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".

15 Su tale giurisprudenza si veda M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in questa *Rivista*, 2002, in particolare 1393 ss.; nonché M. PIAZZA, *op. cit.*, 3627-3628.

16 Cfr. la sent. n. 453 del 1989, su cui si veda M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in questa *Rivista*, 1990, 1780 ss.

17 Così, in particolare, la sent. n. 433 del 1995, su cui si vedano F. BIENINTESI, *Ancora in tema di istituzione di nuovi Comuni*, in *Giur. cost.*, 1995, 3408 ss.; G. FRANCHI SCARSELLI, *L'individuazione delle "popolazioni interessate": un altro ostacolo al riordino delle circoscrizioni comunali*, in questa *Rivista*, 1996, 325 ss.

18 Cfr. la sent. n. 94 del 2000, sulla quale cfr. A. CALEGARI, *Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle "popolazioni interessate" nella variazione delle circoscrizioni comunali*, in questa *Rivista*, 2000, 750 ss.; I. CIOLLI, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, in *Giur. cost.*, 2000, 4371 ss.

19 Così la sent. n. 47 del 2003, sulla quale cfr. R. RUSSO, *Alcune considerazioni in tema di garanzie giurisdizionali e sindacato di costituzionalità su "leggi concrete"*, in *Giur. cost.*, 2003, 331 ss.

Ma, come si è avuto modo di dire anche in altra occasione, tale soluzione non è affatto obbligata, potendo (invece) i due momenti ben essere distinti tra loro,²⁰ con conseguenze (almeno in relazione all'ipotesi di cui all'art. 132.2 Cost.) anche in ordine all'eventuale ampiezza delle popolazioni interessate nella fase dell'iniziativa e delle popolazioni coinvolte in occasione del *referendum*.²¹

4. Ma andiamo con ordine. Come è stato subito evidenziato dai primi commentatori della decisione,²² gli argomenti di natura formale, a partire dal diverso tenore letterale delle disposizioni costituzionali citate, appaiono eccessivamente valorizzati dalla Corte, con particolare riguardo alla sottolineatura del riferimento (nel caso dell'art. 132.2 Cost.) al concetto di “maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati”, rispetto sia alla diversa formulazione “tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate”, di cui all'art. 132.1 Cost., sia alla nozione di “popolazioni interessate” di cui all'art. 133.2 Cost. In tutti questi casi, infatti, nessun elemento appare decisivo nell'individuare l'esatta nozione di “popolazioni interessate”, ben potendo, dunque, tale nozione essere anche analoga in tutti e tre i contesti.

Anche da un punto di vista sostanziale, però, le argomentazioni del Giudice delle leggi non convincono pienamente. Come già anticipato, infatti, la Corte giunge a tale, peculiare, nozione di “popolazioni interessate” alla luce della significativa incidenza del distacco di vaste porzioni territoriali sulla realtà regionale cedente. Tuttavia, come è stato opportunamente messo in rilievo,²³ anche nell'ambito della procedura di distacco-aggregazione di enti locali da una Regione all'altra (pur in assenza della creazione di una nuova Regione) possono essere coinvolte significative porzioni territoriali, senza che questo incida sulla più ristretta nozione di “popolazioni interessate” individuata a suo tempo dalla sent. n. 334/2004. Delle due, però, l'una: o il coinvolgimento di porzioni di territorio significative nell'ambito delle procedure ex art. 132 Cost. rileva sempre, o non rileva mai. Difficile, invece, farlo valere come argomento decisivo in un caso (attraverso non insuperabili appigli testuali) ed escluderlo totalmente nell'altro. Anche perché, in entrambi i casi, la possibilità per far emergere la volontà dei territori indirettamente coinvolti dalle modificazioni territoriali, e delle relative popolazioni, è prevista comunque in occasione dell'audizione dei relativi Consigli regionali, organi rappresentativi dell'intera comunità regionale.²⁴

Quanto, poi, alla constatazione della diversità della fonte legislativa prevista per la conclusione del procedimento (rispettivamente costituzionale ed ordinaria), è stato giustamente sottolineato come tale previsione (anche alla luce di una lettura dei lavori

20 Sul punto, più ampiamente, sia consentito un rinvio a T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, in particolare 426-427 e ivi bibliografia citata.

21 Nel caso previsto dall'art. 132.1 Cost., infatti, il dato testuale sembrerebbe imporre un perfetto parallelismo tra i “tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate” e l'approvazione tramite referendum “dalla maggioranza delle popolazioni stesse” (dovendo queste ultime essere le medesime rappresentate dagli enti locali al momento dell'iniziativa). Sul punto, però, vedi le perplessità di M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., 156-157.

22 Cfr., in particolare, le osservazioni di L. SPADACINI, *op. cit.*, 5 ss., secondo il quale “il dato letterale non appare sufficientemente univoco” sul piano dell'individuazione del significato esatto dell'espressione “popolazioni interessate”, dalla stessa Corte indicata quale espressione polimorfica.

23 Cfr. L. SPADACINI, *op. cit.*, 7-8; V. DE SANTIS, *op. cit.*, 7; R. PINARDI, *op. cit.*, 3621-3622.

24 Sul significato di tale parere, anche se nell'ambito del procedimento di distacco-aggregazione di enti locali da una Regione all'altra, vedi ora la sent. 246/2010, sulla quale, tra gli altri, si vedano i contributi di E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost. “sentiti” ma non... ascoltati*; e di S. MABELLINI, *La prima esperienza di variazione territoriale delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale*, entrambi in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, rispettivamente 2969 ss. e 3976 ss. Sul punto, vedi anche T.E. FROSINI, *Da una Regione all'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in *Federalismi.it*, 2/2010, all'indirizzo www.federalismi.it.

dell'Assemblea costituente) sia, in realtà, da collegare con la necessità, in caso di creazione di una nuova Regione, di una modifica dell'elenco delle Regioni contenuto dall'art. 131 Cost., la quale impone necessariamente di seguire le procedure ex art. 138 Cost.²⁵

In ogni caso, e a prescindere dalla strategia argomentativa della Corte, rimane aperta la questione della dubbia conformità a Costituzione dell'art. 42 della legge n. 352/1970, con particolare riferimento alla prevista richiesta, in sede di iniziativa, di deliberazione da parte di tutti i Comuni e le Province direttamente interessati dal distacco (e non solamente di una quota che rappresenti almeno un terzo delle popolazioni interessate, come recita espressamente l'art. 132.1 Cost.). A prescindere dal significato che si vuole attribuire all'espressione "popolazioni interessate", infatti, appare evidente che tale previsione, unita alla necessaria iniziativa da parte di tanti Consigli comunali o provinciali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione, sembra in ogni caso prefigurare un "onere di difficile e gravoso assolvimento" analogo a quello dichiarato incostituzionale con la più volte citata sent. n. 334/2004.²⁶

Il tutto, per usare ancora una volta le parole a suo tempo utilizzate dal Giudice costituzionale, anche perché la disciplina legislativa in questione accorda (e vincola) "l'iniziativa referendaria ad organi non previsti nel testo costituzionale" e condiziona "l'iniziativa dei titolari a quella, necessariamente congiunta, di tali soggetti", rendendo di fatto impossibile l'attivazione dell'intera procedura (e con buona pace del presunto "diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale").

Non si esclude, quindi, che sullo specifico punto la Corte sia in futuro chiamata a pronunciarsi nuovamente, chiarendo definitivamente le questioni rimaste ancora aperte in merito alla (dubbia) disciplina di attuazione di cui all'art. 42 della l. n. 352/1970.

25 In questo senso M. PEDRAZZA GORLERO, *op. ult. cit.*, 193; M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 257; L. SPADACINI, *op. cit.* 8; R. PINARDI, *op. cit.*, 3622.

26 Così anche R. PINARDI, *op. cit.*, 3619, secondo il quale "qualche dubbio circa la conformità a Costituzione della previsione impugnata permane", dal momento che "l'art. 132 comma 1 Cost. non distingue, circa la titolarità del diritto di iniziativa referendaria, tra popolazioni direttamente o solo indirettamente interessate alla variazione in parola, prescrivendo [...] unicamente che la proposta di consultazione popolare debba venire deliberata da tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo [...] delle popolazioni della Regione cedente ovunque dislocate, senza la necessità che l'iniziativa provenga da tutti gli enti locali che andranno a formare la nuova Regione".