

## Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia e incostituzionalità della legge n. 352 del 1970 <sup>(§)</sup>

di Alessandro Candido \*

### 1. Principato di Salerno e Regione Salento: le Ordinanze dell'Ufficio Centrale per il referendum.

Nonostante nella storia della Repubblica la disciplina dei referendum per le variazioni territoriali non abbia destato particolare interesse<sup>1</sup>, il dibattito sul procedimento da seguire per la creazione di nuove Regioni si è recentemente riaperto a seguito delle istanze separatiste, avanzate presso l'Ufficio Centrale per il referendum, per la costituzione delle Regioni "Salento" e "Principato di Salerno".

Diversi Consigli comunali della Provincia di Salerno, unitamente al Consiglio provinciale salernitano hanno chiesto, avvalendosi della procedura di cui all'art. 132, co. 1, della Costituzione<sup>2</sup>, il distacco dalla Regione Campania per l'istituzione di una nuova Regione: il "Principato di Salerno". Un'analogha domanda è provenuta da numerosi Consigli comunali delle Province di Lecce, Brindisi e Taranto, che hanno rivolto all'Ufficio Centrale richiesta referendaria per l'istituzione della Regione Salento, mediante distacco dalla Regione Puglia.

In quest'ultimo caso<sup>3</sup>, la Suprema Corte si è pronunciata con

---

<sup>(§)</sup> Saggio proposto dal Prof. Enzo Balboni. L'A. ringrazia il Prof. Luigi Melica, che gli ha offerto spunti di riflessione che sono risultati determinanti per il lavoro. Grazie anche al Dott. Michele Massa per la lettura critica del testo e le utili osservazioni fornite.

<sup>1</sup> Cfr. 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 *Le Regioni* 2005, 417-418.

<sup>2</sup> Sul problema della creazione di nuove Regioni e, in particolare, con riferimento all'art. 132, co. 1, Cost., cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, in *Comm. Branca*, Bologna-Roma 1990, 124 ss.; *id.*, *Le variazioni territoriali delle Regioni: contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione*, vol. II, Padova 1991; *id.*, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di variazioni territoriali delle Regioni e dei Comuni*, in *Le Regioni* 1993, 1400 ss.; G. D'ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano 1977, 769 ss.; M. BERTOLISSI, *Artt. 131, 132, 133*, in *Comm. breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI e L. PALADIN, Padova 1990, 768 ss.; C. MAINARDIS, *Artt. 131, 132*, in *Comm. breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE e R. BIN, Padova 2008, 1141 ss.; L. FERRARO, *Art. 132*, in *Comm. alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino 2006, 2537 ss.

<sup>3</sup> L'istituzione del Salento come Regione era prevista nell'originario Progetto di Costituzione che, oltre alle Regioni di cui all'odierno art. 131 Cost., prevedeva anche le Regioni Lucania, Molise ed Emiliana lunense (quest'ultima comprensiva delle Province di Piacenza, Parma, Reggio Emilia e Modena). Cfr. V. FALZONE, F. PALERMO e F. COSENTINO,

Ordinanza il 1 febbraio 2011 nel senso dell'illegittimità, poiché le deliberazioni comunali presentate non contenevano «la richiesta dei Consigli volta alla creazione della Regione Salento»<sup>4</sup>, ma esclusivamente l'istanza che le popolazioni interessate fossero chiamate a referendum «per decidere se distaccarsi dalla Regione Puglia e istituire la Regione Salento»<sup>5</sup>. In tale ipotesi, pertanto, la domanda effettuata ai sensi dell'art. 132, co. 1, della Costituzione veniva rigettata per la sua erronea formulazione e, segnatamente, per il mancato rispetto dell'art. 41 della legge 25 maggio 1970, n. 352, che stabilisce come debbano essere formulati i quesiti referendari in tema di variazioni territoriali<sup>6</sup>.

Con riferimento invece alla proposta di istituzione della Regione "Principato di Salerno", in data 2 febbraio 2011 l'Ufficio Centrale emetteva Ordinanza<sup>7</sup> con cui sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, co. 2, della legge 25 maggio 1970, n. 352, che così dispone: «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 sé stante, deve essere corredata dalle 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

---

*La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Milano 1976, 408.

<sup>4</sup> L'Ordinanza in questione è stata pubblicata sulla G.U. n. 28 del 4 febbraio 2011. Sulla legittimazione dell'Ufficio Centrale a sollevare questione di legittimità costituzionale, come osserva il Tar Lazio, Roma, sez. I, con sent. 9 gennaio 2008, n. 1101, tale competenza, «per costante giurisprudenza del Giudice delle leggi, sussiste nei casi di esercizio di "funzioni giudicanti per la obiettiva applicazione della legge" da parte di organi "pur estranei all'organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura" che di quelle siano investiti in via eccezionale e siano all'uopo "posti in posizione super partes"».

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> L'art. 41 della legge n. 352 del 1970, rubricata *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*, dispone che «I quesiti da sottoporre a referendum, a norma dell'articolo 132 della Costituzione, per la fusione di regioni esistenti o per la creazione di nuove regioni o per il distacco da una regione e l'aggregazione ad altra di una o più province o di uno o più comuni, devono essere espressi, rispettivamente, con la formula: «Volete che la regione... sia fusa con la regione... per costituire insieme un'unica regione?»; oppure: «Volete che il territorio delle province... (o dei comuni...) sia separato dalla regione... (o dalle regioni...) per formare regione a sé stante?»; oppure: «Volete che il territorio della provincia... (o delle province...) sia separato dalla regione... per entrare a far parte integrante della regione...?»; oppure: «Volete che il territorio del comune... (o dei comuni...) sia separato dalla regione... per entrare a far parte integrante della regione...?», e l'indicazione delle regioni, delle province e dei comuni di cui trattasi. Può essere inserita l'indicazione del nome della nuova regione della quale si proponga la costituzione per fusione o per separazione».

<sup>7</sup> Si tratta dell'Atto di promovimento n. 48 del 2 febbraio 2011, anch'esso pubblicato sulla G.U. n. 28 del 4 febbraio 2011.

un terzo della restante popolazione».

In particolare, afferma la Suprema Corte, detta disposizione avrebbe aggiunto una serie di presupposti (vale a dire, le deliberazioni di tutti i Consigli provinciali e comunali delle Province e dei Comuni di cui si chiede il distacco) non previsti dall'art. 132, co. 1 della Costituzione, il quale si limita a statuire che la richiesta di referendum deve provenire esclusivamente da «tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate».

Peraltro, secondo il condivisibile orientamento dell'Ufficio Centrale, l'art. 132 non precisa quali siano le «popolazioni interessate», tanto da ritenere «logicamente proponibile l'interpretazione secondo cui la volontà del costituente sia stata quella di riconoscere il coinvolgimento nell'iniziativa del distacco di alcuni comuni da una regione per la creazione di un'altra solo alle popolazioni degli enti territoriali direttamente interessati al distacco da una regione e alla creazione di un'altra»<sup>8</sup>. Non, invece, alle popolazioni degli enti territoriali indirettamente interessati al cambiamento: cioè, nel caso in cui la Corte costituzionale è stata chiamata a decidere, le popolazioni abitanti i territori compresi nelle Province di Avellino, Benevento, Caserta e Napoli.

In attesa che i giudici di Palazzo della Consulta si pronuncino, pare opportuno segnalare che essi sembrerebbero già in altre occasioni essersi mossi nella direzione auspicata dall'Ufficio Centrale. In particolare, ci si riferisce alla sentenza n. 334 del 2004<sup>9</sup>, nella quale (tuttavia) veniva in rilievo l'art. 132, co. 2, Cost. e, segnatamente, il problema del passaggio dei Comuni da una Regione a un'altra<sup>10</sup>. In quel caso la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità dell'art. 42, co. 2, della citata legge n. 352 del 1970 (sia pure con riferimento alla questione della migrazione territoriale dei Comuni), affermando con chiarezza il principio secondo cui sono «popolazioni interessate» soltanto quelle che risiedono nel territorio direttamente oggetto di variazione, cioè esclusivamente le popolazioni collocate all'interno della novità territoriale.

---

<sup>8</sup> Si rinvia alla richiamata Ordinanza dell'Ufficio Centrale per il referendum, n. 48 del 2011.

<sup>9</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali* cit.; R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per il distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.* 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". Corte costituzionale, sent. n. 334/2004*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>10</sup> Si trattava della richiesta di referendum avanzata dal Comune di San Michele al Tagliamento per il suo distacco dalla Regione Veneto e la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

## **2. Il dibattito in Assemblea Costituente: le «popolazioni interessate» alla creazione di nuove Regioni.**

Poiché anche l'Ufficio Centrale ha fatto riferimento alle intenzioni del Costituente in merito all'interpretazione del concetto di «popolazioni interessate», giova sintetizzare il dibattito che ha portato all'approvazione dell'attuale art. 132 della Costituzione<sup>11</sup>.

Sin dall'inizio, come emerge dalle parole pronunciate da Gaspare Ambrosini il 13 novembre 1946, la questione relativa al numero delle Regioni da istituire appariva spinosa e «contrastatissima»<sup>12</sup>. Come osservava il costituzionalista siciliano, il Comitato per le autonomie locali, non disponendo di validi elementi per poter decidere quante e quali dovessero essere le Regioni italiane, sceglieva di «attenersi al 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»<sup>13</sup>.

In particolare, così disponeva nella sua prima versione la norma che sarebbe poi confluita nell'art. 132, co. 1 della Costituzione: «è consentita inoltre la richiesta dell'erezione di una nuova Regione, quando provenga dai Consigli comunali rappresentanti una popolazione di almeno 500.000 abitanti»<sup>14</sup>.

La principale preoccupazione di Ambrosini e degli altri membri dell'Assemblea Costituente risiedeva proprio nella necessità di individuare un quoziente minimo perché fossero sufficientemente garantite le

<sup>11</sup> *Ex multis*, cfr. E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano 1967, 295 ss.; G. MIELE, *La Regione*, in *Comm. sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI e A. LEVI, Firenze 1950, 30 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni* cit., soprattutto 3-23. Recentemente, cfr. D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle Regioni ex art. 132, 2° comma, Cost. nel dibattito in seno all'Assemblea Costituente*, 23 giugno 2011, in [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com).

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> *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.

<sup>14</sup> Si fa qui riferimento all'art. 23, co. 2, del Progetto predisposto dal Comitato per le autonomie locali.

«popolazioni interessate». A tal fine, nel corso della discussione, Costantino Mortati da un lato chiedeva 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; dall'altro, proponeva di sottoporre la richiesta dei Consigli comunali (rappresentanti almeno un terzo delle «popolazioni interessate») a un referendum che avrebbe dovuto riguardare il solo corpo elettorale della costituenda Regione.

Anche l'on. Terracini confermava che il referendum avrebbe dovuto riferirsi alle «popolazioni interessate» ad unirsi in Regioni nuove, considerando che le posizioni delle popolazioni controinteressate (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.)<sup>15</sup>.

La norma in commento subiva 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»<sup>16</sup>.

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.

Alla luce di quanto sinora affermato, non pare esservi alcun dubbio sul fatto che, nelle intenzioni dei Costituenti, per istituire una nuova Regione «è sufficiente che la richiesta sia fatta da un terzo dei Consigli comunali delle popolazioni che vogliono riunirsi in Regione autonoma»<sup>17</sup>. 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»<sup>18</sup>.

Detto ancora in altre parole, deve ritenersi che l'art. 132, co. 1, della

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Ved. V. FALZONE, F. PALERMO e F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana* cit., 411.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 412.

Costituzione, ai fini tanto della richiesta, quanto dello svolgimento del referendum, considera «popolazioni interessate» esclusivamente quelle appartenenti ai territori della costituenda Regione.

### **3. I molteplici profili di incostituzionalità della legge n. 352 del 1970.**

Solo dopo aver svolto tali necessarie premesse, si può finalmente considerare l'*iter* previsto per la costituzione di una nuova Regione, delineato in termini chiari (e univoci) dall'art. 132, co. 1, Cost., cui però si è sovrapposta la legge n. 352 del 1970 che, come si dirà, si rivela sotto diversi aspetti incostituzionale<sup>19</sup>.

Com'è noto, quest'ultima ha disciplinato le fasi procedimentali del deposito della richiesta, dell'accertamento della legittimità dell'iniziativa, dell'indizione e dello svolgimento del referendum, nonché della successiva iniziativa legislativa governativa e della promulgazione della legge costituzionale che dispone la variazione territoriale.

Preliminarmente, pare opportuno sottolineare che mai prima d'ora l'art. 132, co. 1, ha trovato applicazione, mentre, al contrario, ci si è avvalsi di tale norma per la creazione di nuovi Comuni, o per lo spostamento dei medesimi da una Regione ad un'altra<sup>20</sup>. Ciò spiega, tra l'altro, anche la

<sup>19</sup> Si rinvia al recente contributo di L. MELICA, *Ripensare le autonomie nell'ottica del federalismo fiscale: la meritocrazia degli amministratori locali e la "dimensione territoriale ottimale"*, 17 maggio 2011, in *Forum Quad. Cost.*, in particolare 8 ss.

<sup>20</sup> Cfr. 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* cit., 418. Al riguardo, oltre ai già citati Commentari alla Costituzione, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni* cit.; *id.*, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di variazioni territoriali delle Regioni e dei Comuni* cit.; A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, in *Giur. cost.* 2007, 659 ss.; M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni* 2007, 641 ss.; R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per il distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V* cit.; *id.*, *Ancora un conflitto di attribuzione su atto legittimo (ovvero: la legge sul referendum alla luce della modifica dell'art. 132 comma 2 Cost.)*, in *Giur. cost.* 2003, 3585 ss.; *id.*, *Ancora un conflitto inammissibile in tema di distacco-aggregazione*, in *Giur. cost.* 2008, 4918 ss.; C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di province e comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei "secessionisti"* cit.; M. BARBERO, *Enti locali "in fuga": questioni di "forma" e di "sostanza"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2007; *id.*, *Come (non) si risolve la questione delle "secessioni" dei Comuni di confine (e dei privilegi finanziari delle autonomie speciali)*, *ibid.* 2008; D. TRABUCCO, *Alcuni problemi legati alle variazioni territoriali ex art. 132, 2° comma Cost.*, nel *Forum di Quad. cost.* 2008. Più recentemente, cfr. T.E. FROSINI, *Da una Regione all'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in *Rass. Parl.* 2010, 15 ss.; F. RATTO TRABUCCO, *L'impossibile referendum di variazione territoriale regionale: l'aggregazione provinciale alla Regione Trentino-Alto Adige (nota a ord. 31 marzo-11 aprile 2011)*, in corso di pubblicazione in *Nuova Rass. di Leg., Dott. e Giur.* 2011, consultabile anche nel *Forum di Quad. cost.*

ragione per cui la dottrina costituzionalistica non ha rivolto particolare attenzione al Titolo III della legge n. 352 del 1970, che probabilmente rappresenta uno dei più macroscopici esempi di distorsione della Carta costituzionale.

Non si è fatto ricorso alla norma in oggetto nemmeno nel caso dell'istituzione della Regione Molise, la quale si è formata tramite distacco dagli Abruzzi con legge costituzionale n. 3 del 27 dicembre 1963, essendo stata in quel caso utilizzata una diversa procedura, consentita dalla XI disposizione transitoria e finale della Costituzione<sup>21</sup>.

A dispetto dell'apparente complessità del procedimento tracciato dall'art. 132, co. 1, della Costituzione, si ritiene che esso risulti di palmare chiarezza se scomposto in tante proposizioni quanti sono gli adempimenti indicati. In particolare, l'*iter* costituzionalmente previsto per la creazione di una nuova Regione richiede: 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<sup>22</sup>.

È il caso, allora, di svolgere un'analisi della norma in esame, considerando singolarmente i presupposti che la Costituzione individua come necessari per l'istituzione di un nuovo ente.

a) Il primo degli elementi rilevanti è quello della popolazione necessaria a costituire una nuova Regione, il cui controllo è demandato dall'art. 43, co. 1 della legge n. 352 del 1970 all'Ufficio Centrale per il referendum. In particolare, l'art. 132 chiede che sia raggiunto un *quorum* minimo di un milione di abitanti, requisito rispettato nel caso della proposta di creazione della Regione "Principato di Salerno"<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Così dispone la IX disp. trans. e fin.: «Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate». Il termine di cinque anni è stato poi prorogato al 31 dicembre 1963, con legge costituzionale 18 marzo 1958, n. 1 (G.U. 1 aprile 1958, n. 79), consentendo così l'istituzione della Regione Molise in deroga alla procedura di cui all'art. 132 Cost. Al riguardo, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni* cit., 25-31.

<sup>22</sup> Cfr. M. BERTOLISSI, *Artt. 131, 132, 133* cit., 769. Come emerge dalla sentenza della Corte costituzionale n. 66 del 2007, la richiesta di parere al Consiglio regionale controinteressato deve essere effettuata prima della presentazione del disegno di legge (costituzionale, nel caso della creazione di nuove Regioni) governativo. Sulla pronuncia in oggetto, cfr. A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali* cit.; M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali* cit.; D. TRABUCCO, *Il problema della costituzionalizzazione del territorio delle Regioni a Statuto speciale*, nel *Forum di Quad. cost.*

<sup>23</sup> La popolazione che risiede nel territorio della Provincia di Salerno ammonta a circa un milione

Al riguardo, in dottrina ci si è chiesti se detto limite, imposto per la costituenda Regione, debba applicarsi anche alla Regione che subisce la decurtazione territoriale<sup>24</sup>: tuttavia, si tratta di un aspetto che in questa sede non avrebbe alcuna rilevanza, dato che le Province di Benevento, Napoli, Caserta e Avellino (che subirebbero il distacco) superano ampiamente il milione di abitanti<sup>25</sup>.

b) Il secondo presupposto indicato dall'art. 132, co. 1, Cost. (anch'esso rimesso all'accertamento dell'Ufficio Centrale) è la richiesta avanzata da «tanti Consigli comunali che rappresentino almeno 1/3 delle popolazioni interessate».

Rispetto a tale requisito, il richiamato art. 42, co. 2, della legge del '70 ha posto una disciplina chiaramente incostituzionale, conferendo il potere d'iniziativa referendaria ai Consigli provinciali (previsione non contemplata dalla Costituzione)<sup>26</sup> e, tra l'altro, attribuendolo sia ai Consigli delle Province e dei Comuni che intendono formare una nuova Regione, quanto a quelli che subiscono la decurtazione territoriale, così stravolgendo il significato dell'art. 132 della Costituzione.

Del resto, come ha osservato la migliore dottrina, «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»<sup>27</sup>.

Pertanto, sebbene sia comprensibile l'intento del legislatore di prevenire e contenere rigorosamente ipotetici processi di eccessiva frammentazione territoriale (nonostante, per la verità, a ciò già provveda l'art. 132 Cost.), lo strumento adottato per perseguire tale finalità è mal congegnato. Non è infatti condivisibile la soluzione individuata dalla legge del '70 «di non distinguere fra popolazioni interessate ai fini della richiesta e ai fini della variazione, e, all'interno di queste ultime, fra popolazioni direttamente interessate e indirettamente interessate o controinteressate, e di condizionare, con evidente violazione della norma costituzionale, l'avvio del procedimento all'iniziativa referendaria di *tutte* le popolazioni comunque interessate alla variazione, trasferendo così sulla richiesta le

---

e centomila abitanti. A maggior ragione, alcun ostacolo da questo punto di vista vi sarebbe stato per l'istituzione della Regione Salento, dato che il c.d. Grande Salento (cioè, l'insieme delle Province di Lecce, Brindisi e Taranto) vanta circa un milione e ottocentomila abitanti.

<sup>24</sup> Cfr. C. MAINARDIS, *Artt. 131, 132 cit.*, 1143.

<sup>25</sup> Lo stesso dicasi per quanto concerne la Regione "Salento", rispetto alle Province di Bari, Foggia e BAT (Barletta-Andria-Trani).

<sup>26</sup> Sembra invece propendere per l'estensione del potere di iniziativa ai Consigli provinciali E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova 1974, 247.

<sup>27</sup> Ved. M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 cit.*, 148.



garanzie che nel procedimento sono apprestate dalla consultazione popolare e dai pareri dei Consigli regionali»<sup>28</sup>.

Inoltre, ad avviso della stessa dottrina appena richiamata, «un'ulteriore ragione d'illegittimità della disposizione legislativa è nella falsificazione che essa opera 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»<sup>29</sup>. Senza poi dimenticare, come già anticipato, che l'incostituzionalità della norma in commento deriva anche dal fatto che essa attribuisce il potere di iniziativa ai Consigli comunali e provinciali rappresentanti almeno 1/3 della popolazione abitante la Regione che subisce il distacco. Con la conseguenza, in definitiva, che il legislatore ha arbitrariamente esteso il concetto di «popolazioni interessate» ai fini dell'iniziativa, ricomprendendovi altresì le popolazioni indirettamente interessate alla variazione.

Contrariamente a quanto disposto dalla legge del 1970, il requisito di 1/3 che la norma costituzionale richiede si riferisce esclusivamente ai Consigli comunali dei territori interessati alla modifica territoriale: solo su di essi, dunque, deve essere calcolata la frazione minima di popolazione necessaria per poter avanzare la richiesta di consultazione popolare. Inoltre, è questa la popolazione che dovrà partecipare al referendum, dato che per popolazioni direttamente interessate devono intendersi «quelle abitanti le aree territoriali che, distaccandosi da una o più Regioni, danno vita ad una nuova Regione con un minimo di un milione di abitanti»<sup>30</sup>. In tal modo, si verifica una perfetta coincidenza tra «popolazioni interessate» ai fini della richiesta, della variazione e del referendum.

Tra l'altro, come si è già avuto modo di anticipare, anche la Corte costituzionale è parsa confermare le suddette argomentazioni, statuendo – sia pure con riguardo al problema del passaggio di una Provincia o di un Comune ad altra Regione o Provincia – che «la norma pone a carico dei richiedenti un onere di difficile e gravoso assolvimento»<sup>31</sup>. In effetti, come sostiene il giudice delle leggi, la normativa del 1970 individua presupposti eccessivi rispetto alla norma costituzionale, risolvendosi «nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui

<sup>28</sup> *Ibid.*, 148-149.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 150.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 163. Allo stesso modo, anche L. FERRARO (*Artt. 131 e 132 cit.*, 2352) afferma che le popolazioni interessate sono «quelle che risiedono nel territorio direttamente oggetto di variazione, quindi quelle sole collocate all'interno della novità territoriale».

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 334 del 2004, n. 2.1 Cons. in diritto.

affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001»<sup>32</sup>.

Pertanto, secondo la Corte la legittimazione a promuovere la consultazione referendaria spetta soltanto alle popolazioni oggetto della novità territoriale e «non anche ad altri enti esponenziali di popolazioni diverse»<sup>33</sup>.

c) Il terzo requisito imposto dall'art. 132, co. 1, della Costituzione è l'approvazione della richiesta tramite referendum da parte della maggioranza delle popolazioni interessate<sup>34</sup>.

Al riguardo, l'art. 44, co. 3, della legge n. 352 del 1970 dispone – ancora una volta in aperto contrasto con il disposto costituzionale – che, con riferimento all'ipotesi della creazione di una nuova Regione, il referendum non debba essere limitato alle popolazioni direttamente interessate alla variazione territoriale, ma debba invece essere esteso all'intero territorio regionale. In particolare, così dispone la richiamata norma: «Il referendum è indetto nel territorio delle regioni della cui fusione si tratta, o nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi per formare regione a sé stante».

Anche questa, a ben vedere, è una previsione incostituzionale che, letta sistematicamente con l'art. 42, co. 2, poc'anzi citato, si risolve in un'ulteriore frustrazione del diritto di autodeterminazione delle autonomie locali coinvolte nel procedimento di variazione. Tra l'altro, sempre con la richiamata sentenza n. 334 del 2004, la Corte – pur non investita della questione – è sembrata propendere per l'implicita incostituzionalità dell'art. 44 (sia pure con riferimento all'ipotesi di distacco di un Comune da una Regione per l'aggregazione ad un'altra), in quanto il legislatore ordinario avrebbe coinvolto nel procedimento referendario tutto il corpo elettorale regionale e non soltanto quello interessato alla variazione.

Il giudice delle leggi, infatti, ha statuito che il concetto di popolazioni interessate di cui all'art. 132, co. 2, della Costituzione «si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione»<sup>35</sup> e non, invece, a tutti gli altri abitanti dei territori che subiscono il distacco<sup>36</sup>.

A conferma di tale assunto, è significativo richiamare l'esempio dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia (Casteldelci, Maiolo, Novafeltria,

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Il referendum è indetto dal Capo dello Stato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 44, legge n. 352 del 1970). Quindi, ex art. 45 della legge cit., il risultato del referendum è proclamato dall'Ufficio Centrale per il referendum.

<sup>35</sup> *Ibid.*, n. 2.2 Cons. in diritto.

<sup>36</sup> Sul tema in oggetto, cfr. L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi e il ruolo del territorio*, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. CAMMELLI, Bologna 2007, 639 ss.

Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello), che nel 2006 hanno avanzato richiesta di referendum popolare, ai sensi dell'art. 132, co. 2, della Costituzione, per il distacco dalla Regione Marche e la loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna<sup>37</sup>.

In quella circostanza, il referendum si è correttamente svolto (esclusivamente) nei Comuni coinvolti nella variazione territoriale, tanto che l'Ufficio Centrale per il referendum, una volta terminata la consultazione, ha dichiarato che la proposta era da intendersi approvata<sup>38</sup>. Si precisa, inoltre, che quello dell'Alta Valmarecchia è il primo caso (e, sino ad ora, l'unico) di approvazione di una legge di modifica dei confini regionali, effettuata ai sensi dell'art. 132, co. 2, della Costituzione.

Ciò posto, chi scrive ritiene che lo stesso tipo di interpretazione dovrebbe valere per il co. 1 dell'art. 132 Cost. e, segnatamente, per l'ipotesi della creazione di una nuova Regione, sulla base di una lettura dell'art. 44, co. 3 della legge del 1970 da svolgersi alla luce della sentenza n. 334 del 2004. La *ratio*, del resto, è «evitare che maggioranze non direttamente o immediatamente coinvolte nel cambiamento possano contrastare ed annullare finanche le determinazioni iniziali (neppure giunte al di là dello stadio di semplici richieste) di collettività che intendano rendersi autonome o modificare la propria appartenenza regionale»<sup>39</sup>.

Per completezza, giova inoltre segnalare, in merito al procedimento referendario, la sussistenza di un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, derivante dall'art. 45, co. 2, della legge n. 352 del 1970, che così dispone: «La proposta sottoposta a referendum è dichiarata 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, altrimenti è dichiarata respinta»<sup>40</sup>.

La norma costituisce evidentemente un'ulteriore esempio di falsificazione del testo costituzionale, poiché introduce, oltre al *quorum* di

<sup>37</sup> Si rinvia ai contributi di R. FILIPPINI, *La modifica di confini regionali per il distacco di Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative* e T. DI FEDE-A. MAGLIERI, *L'aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia: l'effetto sui procedimenti amministrativi e sull'assetto delle istituzioni*, in *Le Ist. del Fed.* 2009, supplemento n. 5, rispettivamente 7 ss. e 45 ss.

<sup>38</sup> L'*iter* si è concluso positivamente con l'approvazione della legge 3 agosto 2009, n. 117, recante "*Distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia Romagna, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione*".

<sup>39</sup> Corte cost., sent. n. 334 del 2004 cit., n. 2.2 Cons. in diritto.

<sup>40</sup> Il referendum svolge nel caso delle variazioni territoriali una funzione di controllo preventivo e di merito, da parte delle «popolazioni interessate», rispetto alla proposta di modifica territoriale. In questo senso, cfr. M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli 1971, 54. Sempre in materia di referendum, si rinvia all'opera di T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano 1960.

efficacia del referendum, un *quorum* di validità costituzionalmente non previsto<sup>41</sup>. Peraltro, va osservato che, quando il Costituente ha inteso sottoporre l'istituto del referendum a particolari requisiti, ne ha sempre fatto espressa menzione in Costituzione: basti ad esempio pensare al doppio *quorum* di cui all'art. 75 della Costituzione per il referendum abrogativo o al *quorum* (solo) di efficacia per il referendum oppositivo di cui all'art. 138 della Costituzione<sup>42</sup>.

Nel caso di specie, invece, il legislatore ha introdotto «un insolito e peculiare *quorum* funzionale, indubbiamente molto elevato da raggiungere, che non si rinviene in nessun'altra disciplina referendaria»<sup>43</sup>.

Contrariamente alle previsioni costituzionali poco sopra menzionate, l'art. 132, co. 1 non ha infatti previsto alcun *quorum*, così che anche su questo fronte può dirsi che la legge del 1970 ha arbitrariamente (e irragionevolmente) fissato un ulteriore – illegittimo – aggravamento procedurale.

Tra l'altro, *ad abundantiam*, giova sottolineare che è la stessa Costituzione a fissare direttamente le condizioni di validità della richiesta e della consultazione referendaria, lasciando alla legge solo il compito di disciplinare gli aspetti meramente procedurali (dunque, le questioni inerenti il quesito referendario, la competenza ad indire il referendum, i tempi, ecc.).

d) Ulteriore presupposto richiesto dall'art. 132, co. 1, della Costituzione è l'utilizzo di una legge costituzionale<sup>44</sup>, dovendosi pertanto seguire l'*iter* aggravato di cui all'art. 138 della Costituzione.

Tuttavia, sempre a conferma della distorsione del testo costituzionale operata dal legislatore ordinario, l'art. 46 della legge n. 352 del 1970 ha addirittura elevato (anche in questo caso, arbitrariamente) il requisito della maggioranza assoluta richiesta dall'art. 138 alla seconda deliberazione ai 2/3 dei componenti ciascuna Camera, così che anche questa risulta

---

<sup>41</sup> In senso contrario, M. PEDRAZZA GORLERO (*Art. 132 cit.*, 165) ritiene che il *quorum* di validità, nonostante non sia stato previsto, debba considerarsi «implicito in quello di approvazione della proposta soggetta a *referendum*». Per V. FALZONE, F. PALERMO e F. COSENTINO (*La Costituzione della Repubblica cit.*, 412-413), è invece sufficiente il raggiungimento della maggioranza semplice dei voti validi, purché abbia partecipato alla consultazione la maggioranza degli aventi diritto.

<sup>42</sup> Per uno studio sistematico dell'istituto del referendum cfr., *ex multis*, A. MANGIA, *Referendum*, Padova 1999; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova 1992; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum cit.*

<sup>43</sup> Così afferma, in modo condivisibile, F. RATTO TRABUCCO, *sulla presunta incostituzionalità del quorum della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132, Cost.*, in *Ist. Fed.* 2007, 850-851.

<sup>44</sup> La proposta di avvalersi della legge costituzionale proveniva da Costantino Mortati, secondo il quale era necessario introdurre una tale garanzia, anche per il fatto che si era ritenuto di inserire nella Costituzione l'elenco delle Regioni, le quali avrebbero pertanto potuto influire sulla composizione di determinati organi dello Stato.

certamente una previsione illegittima, poiché è stato introdotto un aggravio procedurale non contemplato dalla Costituzione.

e) Da ultimo, ai fini della creazione di una nuova Regione, l'art. 132 prescrive la necessità di un previo parere da parte del Consiglio regionale che subisce la decurtazione territoriale. In questo modo si ritiene di dover correttamente interpretare l'espressione «sentiti i Consigli regionali» di cui al co. 1 della norma in esame, che individua dunque una fase soltanto successiva, in cui la Regione controinteressata (cioè, nel caso che sarà oggetto della pronuncia della Corte, la Regione Campania), la quale potrebbe subire la decurtazione territoriale, sarà chiamata a far valere il proprio interesse (che è soltanto indiretto, in quanto parte non coinvolta nel procedimento di iniziativa referendaria). Ebbene, proprio attraverso il parere della Regione che subisce la diminuzione territoriale (parere obbligatorio, ma non vincolante, come ha precisato la Corte costituzionale con sentenza n. 246 del 2010) potranno legittimamente trovare espressione le posizioni delle popolazioni indirettamente interessate alla variazione.

Del resto, come ha anche statuito il Giudice delle leggi con la più volte richiamata decisione n. 334 del 2004, «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)»<sup>45</sup>. Così che, continua la Corte, «l'acquisizione e l'esame dei pareri dei consigli regionali avranno sicura incidenza ai fini dell'eventuale approvazione della legge di modifica territoriale»<sup>46</sup>.

#### **4. Una conclusione.**

Dall'analisi sinora svolta sembrerebbe doversi concludere nel senso della materiale impossibilità, nel vigore della legge n. 352 del 1970 (che, come afferma Pedrazza Gorlero, ha letteralmente «sfigurato»

---

<sup>45</sup> Corte cost., sent. n. 334 del 2004 cit., n. 2.1 Cons. in dir.

<sup>46</sup> *Ibid.*

l'*autoidentificazione* territoriale delle popolazioni direttamente interessate»<sup>47</sup> al referendum), di dar vita a nuove Regioni.

La legge in esame, probabilmente, può essere meglio compresa alla luce del contesto politico-istituzionale in cui è sorta. Deve infatti tenersi presente l'orientamento di generale sfavore verso il regionalismo che da sempre ha permeato la cultura italiana e che, proprio negli anni '50-'70 (periodo di totale inattuazione del Titolo V), si è accompagnato a un clima politico sostanzialmente indifferente e sterile in relazione alla questione delle autonomie. Basti pensare che persino la Democrazia Cristiana, che con Sturzo, Ambrosini e Amorth aveva fatto della battaglia per l'autonomia regionale la propria bandiera, avrebbe poi fortemente attenuato la propria originaria posizione<sup>48</sup>.

Più in generale, senza entrare nel merito di un discorso più ampio (che in questa sede non può essere approfondito), si può dire che, nella teoria e nel dibattito politico, il regionalismo non è stato coltivato per il valore intrinseco riconosciutogli, ma è stato soprattutto visto come strumento utile al conseguimento di altri obiettivi, per la verità non sempre chiari: nel pensiero post-unitario, come mezzo per la costruzione di uno Stato unitario; dopo l'avvento della Repubblica, come luogo in cui si auspicava, o si sperava di contrastare, la nascita di centri di potere alternativi a quelli dominati dalla *conventio ad excludendum*; infine, dagli anni '90, come formula da perseguire per intercettare una certa quota di consenso politico, senza necessariamente alterare il reale assetto dell'equilibrio tra uniformità e differenziazione. Con la conseguenza che, se il principio autonomista ancora oggi può essere considerato come un traguardo di democratizzazione delle istituzioni desiderabile (e, forse, ancora meritevole di impegno), non si può certo dire che esso sia mai stato un dato acquisito, al di là della lettera costituzionale<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Ved. M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 cit.*, 183.

<sup>48</sup> La Democrazia Cristiana, pur restando favorevole alle Regioni, avvertiva 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. Ecco allora che si spiega la ragione della politica più attendista dei democratico-cristiani i quali, in pratica, intendevano – con tutta calma e meditatamente – approvare prima un insieme di leggi quadro che, ricingendo le Regioni entro una rete di limiti e controlli alquanto stringenti, avrebbero conferito loro un carattere spiccatamente amministrativo, inserendole così a pieno titolo nel sistema degli enti locali. Come afferma F. BASSANINI (*L'attuazione delle Regioni*, Firenze 1970, 15), «Al *revirement* della maggioranza fa da corrispettivo un *revirement* eguale e contrario dell'opposizione di sinistra, che modifica il suo atteggiamento tiepidamente regionalista o implicitamente antiregionalista per rivendicare invece l'attuazione delle Regioni».

<sup>49</sup> *Ex multis*, si rinvia a 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

L'eccezione, forse, è stata rappresentata da una scuola del pensiero cattolico democratico, animata anzitutto da don Luigi Sturzo e da Gaspare Ambrosini e prosperata poi presso alcuni cultori del diritto regionale. Questa corrente è riuscita talora ad affermarsi, specialmente in seno alla Costituente, ma mai a fecondare in profondità l'ambiente politico e istituzionale italiano, che su questo versante si è costantemente mostrato piuttosto confuso.

Detta confusione, se si considera il tema oggetto del presente studio, emerge chiaramente anche dalla legge (in)attuata del 1970 che, come si è detto, contiene una serie di previsioni da ritenersi incostituzionali. Addirittura, non pare un'esagerazione sostenere che con essa il legislatore ordinario si è spinto a un punto tale da suscitare quasi l'impressione di aver regolato una fattispecie completamente differente rispetto a quella cui fa riferimento l'art. 132, co. 1, della Costituzione.

Riepilogando, risultano costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 132, co. 1, Cost., le seguenti norme:

a) l'art. 42, co. 2, nella parte in cui pretende che la richiesta di referendum provenga da tutti i Consigli provinciali dei territori di cui si propone il distacco (e l'erezione in nuova Regione), nonché dai Consigli provinciali e comunali rappresentanti almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco;

b) l'art. 44, co. 3, nella parte in cui prevede l'indizione del referendum «nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi per formare una regione a sé stante»;

c) l'art. 45, co. 2, che pone un *quorum* di validità non richiesto per lo svolgimento del referendum;

d) l'art. 46, co. 2, nella parte in cui stabilisce che la legge costituzionale di istituzione della nuova Regione debba essere approvata «in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea».

In conclusione, si può affermare che il legislatore del 1970 ha voluto rendere inapplicabile la norma costituzionale, aggravando arbitrariamente il procedimento da seguire per l'istituzione di una nuova Regione, nonostante siano già di per sé gravosi i passaggi delineati dall'art. 132 della Costituzione. Basti ripensare all'*iter* procedimentale da seguire per introdurre la variazione territoriale: per fare un esempio, la consultazione popolare potrà svolgersi soltanto in seguito alla richiesta avanzata all'Ufficio Centrale da parte di almeno 1/3 dei Consigli comunali rappresentanti le «popolazioni interessate» (tenendo altresì conto del

---

(*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».

requisito del milione di abitanti). Inoltre, in caso di esito positivo del referendum, previa richiesta di parere al Consiglio regionale controinteressato, il Ministro dell'Interno dovrà presentare (entro 60 giorni, che decorrono dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del risultato referendario) un disegno di legge costituzionale<sup>50</sup>, al quale poi seguirà il procedimento di cui all'art. 138 della Costituzione, fermo restando tra l'altro il principio della massima discrezionalità del legislatore costituzionale: quest'ultimo, infatti, alla luce degli interessi generali è libero di ritenere non opportuna la modifica territoriale.

Tanto posto, in attesa che la Corte costituzionale si pronunci con riguardo alla richiesta di erezione della Regione "Principato di Salerno", non può che condividersi l'interpretazione fornita dall'Ufficio Centrale per il referendum in relazione all'art. 42 della legge n. 352 del 1970, considerando «che l'espressione "popolazioni interessate" di cui al primo comma dell'articolo 132 Costituzione possa ragionevolmente intendersi riferita solo ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel "distacco-creazione" e non anche ai cittadini degli enti locali indirettamente interessati dal sollecitato cambiamento dell'ente territoriale Regione»<sup>51</sup>.

\* Dottore di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università Cattolica di Milano e Assegnista di ricerca in diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Milano.

---

<sup>50</sup> In questo senso dispone l'art. 45, co. 4, legge n. 352 del 1970. Per M. BERTOLISSI (*Artt. 131, 132, 133 cit.*, 770), il Ministro dell'Interno ha «l'obbligo» di presentare detto disegno di legge costituzionale. Secondo G.M. SALERNO (*Il referendum cit.*, 214), la presentazione della proposta di legge costituzionale «appare quale atto dovuto, il cui contenuto risulta già sufficientemente determinato dalla formulazione del quesito referendario approvato dalle popolazioni interessate». L'Autore (*ibid.*, 210) ritiene che, in seguito all'esito positivo del referendum, le disposizioni contenute nell'atto di proposta di modifica territoriale «diverranno il contenuto dell'atto, legittimo e perfetto, di iniziativa legislativa [...] da sottoporre all'approvazione [...] delle Assemblee parlamentari». Sugli effetti integrativi (nel caso di esito positivo) o preclusivi (nell'ipotesi di esito negativo) della consultazione referendaria, cfr. V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. amm.* 1955, 458-459; T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari cit.*, 35 e 41. Secondo M. PEDRAZZA GORLERO (*Art. 132 cit.*, 182), se il termine assegnato al Ministro dell'Interno trascorresse invano, «dovrebbe ammettersi un'iniziativa surrogatoria del Governo, e forse dei Consigli regionali interessati».

<sup>51</sup> Ancora una volta, si rinvia alla cit. Ordinanza n. 48 del 2011.