

**Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali,
ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi**

(nota a Corte cost., sentenza n. 334 del 2004)

di Tommaso F. Giupponi

(in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2/2005)

1. Con la decisione in commento, la Corte costituzionale ritorna sull'annoso problema dei *referendum* connessi ai procedimenti di variazione territoriale, ex artt. 132 e 133 Cost. Più di una volta, infatti, la Corte è intervenuta in materia, in particolar modo per quanto riguarda le consultazioni regionali relative all'istituzione di nuovi comuni o alla modificazione delle loro circoscrizioni o denominazioni, con una giurisprudenza non sempre coerente nel corso degli anni.

In ogni caso, la disciplina dei *referendum* per le variazioni territoriali, a parte qualche rara eccezione, non ha destato particolare interesse in dottrina, né all'interno del più vasto dibattito connesso alla rilevanza dell'istituto referendario (in cui maggiore attenzione è stata data al *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 Cost. e a quello connesso al procedimento di revisione costituzionale, ex art. 138 Cost.), né tanto meno nell'ambito degli studi di diritto regionale, in cui l'attenzione si è maggiormente concentrata sull'esatta configurazione dei *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, ex art. 123 Cost., nonché, da ultimo, sul *referendum* statutario introdotto dalla legge cost. n. 1 del 1999.

Questo limitato interesse è sicuramente dovuto anche dallo scarso ricorso a tali procedure costituzionali, in realtà abbastanza articolate e complesse. Come anticipato, l'unica eccezione in questo senso è data dall'istituzione di nuovi Comuni e alla modificazione delle loro circoscrizioni o denominazioni, che ha invece visto una certa frequenza di iniziative a livello regionale, causando una maggiore attenzione da parte della dottrina e un'importante giurisprudenza della Corte.

In realtà, gli artt. 132 e 133 Cost. disciplinano procedimenti assai differenti tra loro, il cui unico elemento in comune è dato dal fatto che riguardano modificazioni territoriali a livello regionale, provinciale e comunale. Ed infatti, le procedure si differenziano a seconda che si voglia: a) creare una nuova Regione o fondere più Regioni esistenti (art. 132, primo comma, Cost.); b) staccare Comuni o Province che lo richiedano da una Regione per aggregarle ad un'altra (art. 132, secondo comma, Cost.); c) creare nuove Province o modificare la circoscrizione di Province già esistenti (art. 133, primo comma, Cost.); d) istituire nuovi Comuni o modificare la circoscrizione o la denominazione di Comuni già esistenti (art. 133, secondo comma, Cost.).

Come noto, la diversità dei casi ricordati non attiene solamente alla fonte costituzionalmente abilitata ad intervenire (statale nei primi tre casi; regionale nell'ultimo), ma anche alla previsione o meno di una consultazione mediante *referendum* delle "popolazioni interessate" e alla sua maggiore o minore incidenza nel procedimento complessivo. Se, infatti, nei primi due casi la Carta costituzionale vigente parla espressamente di "approvazione" mediante *referendum*, nel terzo caso non è prevista alcuna forma di consultazione della popolazione, mentre nel quarto si impone alla Regione solamente di "sentire" le popolazioni interessate. Dunque, nei primi due casi l'esito negativo del *referendum* impedisce il prosieguo dell'iniziativa di variazione territoriale, mentre nell'ultimo caso la libertà di determinazione della Regione sembrerebbe comunque rimanere intatta.

A rendere ancora più complesso il quadro normativo citato è intervenuta la legge n. 352 del 1970 la quale, nel dare tardiva attuazione alle disposizioni costituzionali in materia di *referendum*, ha disciplinato anche le modalità operative dei procedimenti di variazione territoriale, ex art. 132 Cost. Gli artt. 41 ss. della legge citata, infatti, hanno regolato diversamente le ipotesi di creazione e fusione di Regioni o di distacco-aggregazione di territori comunali o provinciali da una Regione ad un'altra. Nel farlo, però, le disposizioni sono sembrate subito integrare significativamente il dettato costituzionale, non solo sovrapponendo iniziativa del procedimento (richiesta) e *referendum*, ma soprattutto aggravando il procedimento in maniera evidente.

Da ultimo, la legge cost. n. 3 del 2001, che ha complessivamente riformato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, è intervenuta anche sul secondo comma dell'art. 132, esplicitando natura e incidenza del *referendum* originariamente previsto in modo alquanto vago, tanto da far dubitare sulla sua reale portata all'interno del procedimento ivi disciplinato. Alla luce della riforma citata, l'attuale testo dell'art. 132, comma secondo, Cost. stabilisce: "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".

2. Questo, dunque, il quadro normativo di riferimento, nell'ambito di una sua generale inattuazione. Come noto, infatti, l'unico procedimento finora attivato e relativo alla variazione di circoscrizioni regionali per fusione, creazione o distacco-aggregazione è stato quello che si è concluso con la creazione della Regione Molise tramite il distacco dalla Regione Abruzzi, avvenuto con legge cost. n. 3 del 1963. Tale istituzione, però, è avvenuta al di fuori del procedimento di cui all'art. 132 Cost., in virtù del dettato della XI disposizione transitoria e finale secondo la quale "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'art. 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate".

Mentre, infatti, da un lato sono state istituite diverse nuove Province negli ultimi anni, o ne sono state modificate in alcuni casi le circoscrizioni, e dall'altro più volte singole Regioni hanno provveduto a modificazioni territoriali relative ai Comuni presenti sul loro territorio, non è mai arrivato a compimento alcun procedimento di variazione territoriale ex art. 132 Cost. In relazione all'ipotesi della creazione di nuove Regioni tramite legge costituzionale, in realtà, si sono susseguite diverse iniziative legislative negli ultimi anni, in particolar modo per quanto riguarda l'istituzione della Regione Romagna. Anche la XIV legislatura ha visto la presentazione di diversi disegni di legge costituzionale, in realtà miranti ad una modifica degli artt. 57, 131 e 132 Cost. In sostanza, si tratta di proposte che mirano a intervenire direttamente sulle disposizioni della Costituzione, non preoccupandosi di rispettare la procedura prevista dall'attuale formulazione dell'art. 132, primo comma, Cost., così come (discutibilmente) attuata dagli artt. 41 ss. della legge n. 352 del 1970.

Tale impostazione sembra confermata anche dall'analisi del testo di riforma costituzionale, recentemente approvato in prima lettura dalle Camere (AS 2544-B). Nel mantenere inalterato il testo dell'art. 132 Cost., infatti, l'art. 53, comma 13, del citato progetto di riforma ha previsto (nell'ambito delle disposizioni transitorie) che "nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale si possono, con leggi costituzionali, formare nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, a modificazione dell'elenco di cui all'articolo 131 della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132 della Costituzione, fermo restando l'obbligo di sentire le popolazioni interessate".

Altrettanto deve dirsi in relazione al procedimento di distacco-aggregazione previsto dall'art. 132, secondo comma, Cost., mai portato a compimento. In particolare, per quanto riguarda tale ipotesi, il dettato della legge n. 352 del 1970 è apparso alquanto innovativo. In base all'art. 42, secondo comma, di tale disposizione, infatti, "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 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 della Province o comuni predetti. 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".

Tale disposizione, come noto, è stata al centro delle critiche della dottrina, che ne ha ravvisato sotto diversi profili il contrasto con l'art. 132, secondo comma, Cost., nella sua formulazione originaria in base alla quale: "si può, con *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". In particolare, infatti, è stata stigmatizzata la confusione del legislatore tra popolazioni interessate ai fini della richiesta e ai fini della variazione finale nonché, all'interno di queste ultime, "fra popolazioni direttamente interessate e indiretta, ente interessate o controinteressate" così condizionando, in maniera impropria, "l'avvio del procedimento all'iniziativa referendaria di tutte le popolazioni comunque interessate alla variazione, trasferendo così sulla richiesta le garanzie che nel procedimento sono apprestate

dalla consultazione popolare e dai pareri dei consigli regionali".

I citati motivi di contrasto tra l'art. 132 Cost. e la disciplina ordinaria di attuazione del procedimento referendario previsto, particolarmente evidenti nel caso di procedure di distacco-aggregazione, sono stati confermati dalla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001, che ha espressamente limitato il *referendum* alle "popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati". Anzi, tale norma sembra volutamente delimitare con maggior precisione l'ambito delle popolazioni coinvolte nel procedimento referendario, anche la fine di superare la macchinosità del procedimento in questione e rendere più facile l'attivazione della procedura prevista.

3. La questione, già spinosa di per sé, è giunta all'attenzione della Corte nell'ambito dell'annosa vicenda che coinvolge da tempo alcuni Comuni del Veneto orientale, che rivendicano un'appartenenza alla comunità regionale del Friuli - Venezia Giulia. In quest'ambito, il Comune di San Michele al Tagliamento si era tra l'altro fatto portatore di una richiesta di *referendum* per il suo distacco dalla Regione Veneto e la sua aggregazione alla Regione Friuli - Venezia Giulia, regolarmente depositata presso l'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione il 30 ottobre 2002. In quella sede, in via preliminare, il delegato del Comune aveva chiesto all'Ufficio centrale di sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, per contrasto con l'art. 132, secondo comma, Cost., così come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001. L'Ufficio centrale, però, aveva dichiarato manifestamente infondata la questione, invitando il delegato comunale a presentare le prescritte deliberazioni aggiuntive. Il delegato comunale, quindi, aveva sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Parlamento, per mancato adeguamento delle disposizioni citate alla riforma costituzionale, causa di una lesione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute ai Comuni.

La Corte, con l'ord. n. 343 del 2003, aveva però dichiarato inammissibile il ricorso presentato, essenzialmente sotto il profilo oggettivo. Infatti, a prescindere dalla configurazione come potere dello Stato del delegato effettivo di un comune nell'ambito del procedimento ex art. 132, secondo comma, Cost., il ricorso riguarda atti di rango legislativo, la cui impugnabilità in sede di conflitto di attribuzione è stata eccezionalmente accolta dalla Corte "ove da essi possano derivare lesioni dirette all'ordine costituzionale delle competenze, ma solo nel caso in cui non esista un giudizio nel quale questi debbano trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale in via incidentale". Dunque, secondo la Corte, è il giudizio presso l'Ufficio centrale per il *referendum* la sede propria per sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, e questo anche se l'Ufficio abbia già dichiarato manifestamente infondata la proposta questione (26 novembre 2002) "nonostante la pur significativa riforma dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

Alla luce delle autorevoli indicazioni della Corte, l'Ufficio centrale, *re melius perpensa*, ha mutato opinione e sollevato la questione di legittimità costituzionale precedentemente dichiarata manifestamente infondata (23 gennaio 2004).

Di fatto, l'Ufficio centrale sembra fare propri i dubbi in precedenza rigettati, sottolineando come la disposizione impugnata sia ormai divenuta incompatibile con il dettato costituzionale, alla luce della riforma del 2001. In particolare, dal testo novellato dell'art. 132, secondo comma, Cost., si ricaverebbe "che il legislatore ha inteso riservare unicamente agli enti territoriali, richiedenti il proprio distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra, l'iniziativa della promozione del *referendum* prodromico alla variazione dell'assetto territoriale regionale, ed escludere, quindi, qualsiasi partecipazione a tale iniziativa di altri enti rappresentativi di popolazioni solo indirettamente interessate a tale variazione". Ciò, secondo il ricorrente, risulterebbe avvalorato "dal rilievo che l'eventuale esito positivo del *referendum* non ha efficacia automatica in ordine alla modifica dell'assetto territoriale, ma integra solo il presupposto necessario ma non vincolante di un successivo procedimento legislativo con il quale il Parlamento, sentito il parere obbligatorio dei consigli regionali, valuta discrezionalmente la praticabilità del proposto mutamento". Dunque, è proprio in tale successiva (ed eventuale) fase che andrebbe fatto valere l'interesse indiretto della parti delle Regioni non coinvolte nel procedimento di iniziativa referendaria.

4. Nel merito, la Corte ha ritenuto fondate le doglianze dell'Ufficio centrale, e ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

Il punto di partenza, per i giudici costituzionali, è la rilevazione che la norma impugnata "pone a carico dei richiedenti un onere di difficile e gravoso assolvimento". In effetti, continua la Corte, la normativa in questione risultava non conforme anche rispetto al previgente testo dell'art. 132 secondo comma, Cost., dal momento che "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". Tutto ciò, come anticipato, risulta ancora più evidente successivamente alla riforma attuata dalla legge cost. n. 3 del 2001, che mira a salvaguardare il "diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale", invece frustrato dalle disposizioni legislative impugnate, le quali prevedono una sequenza procedimentale eccessiva e non necessitata rispetto al fine ricavabile dalla norma costituzionale.

Dunque, la legittimazione a richiedere il *referendum* previsto, attivando il complesso procedimento di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., spetta solo agli enti interessati al distacco-aggregazione, le cui popolazioni saranno poi chiamate ad esprimersi in merito a tale proposta. Ciò in quanto la riforma costituzionale, in maniera esplicita, "ha inteso 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".

Ciò non significa che tali diversi interessi non possano trovare ingresso nel complessivo procedimento di variazione territoriale. Infatti "le valutazioni di tali altre popolazioni [...] trovano congrua tutela nelle fasi successive a quella della mera presentazione della richiesta di *referendum*". Questo perché, secondo i giudici costituzionali, il *referendum* in questione avrebbe "carattere meramente consultivo", lasciando impregiudicata la libertà di scelta del legislatore statale in merito all'eventuale distacco-aggregazione, e alle sue concrete modalità attuative. In particolare, tale momento sarebbe ravvisabile, secondo i giudici costituzionali, nel parere obbligatoriamente reso dai consigli regionali coinvolti, che consentirebbe "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)".

Consapevole dell'importanza della sua decisione, a questo punto la Corte sembra quasi voler prevenire eventuali obiezioni di incoerenza rispetto alla (ormai) copiosa giurisprudenza costituzionale relativa all'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle loro circoscrizioni o denominazioni, ex art. 133, secondo comma, Cost. Secondo i giudici costituzionali, infatti, non sarebbe automaticamente trasferibile alle ipotesi di variazione previste dall'art. 132, secondo comma, Cost. il significato di "popolazioni interessate" così come enucleato dalla giurisprudenza della Corte nel caso di procedimenti ex art. 133, secondo comma, Cost. Dunque, "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", e questo 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".

Tanto basta alla Corte per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

5. Diversi, dunque, gli spunti di riflessione offerti dalla sentenza n. 334 del 2004. Essa, infatti, costituisce l'occasione per una disamina di problemi posti al centro dell'attenzione della dottrina e della giurisprudenza assai di rado, a partire dalla normativa di attuazione dell'art. 132 Cost. contenuta negli artt. 41 ss. della legge n. 352 del 1970. In questo senso, infatti, vengono evidenziati i dubbi sulla rispondenza della legislazione in commento con il dettato costituzionale, già sottolineati già prima della revisione del Titolo V attuata dalla legge cost. n. 3 del 2001.

A prescindere dagli aspetti su cui la Corte è intervenuta direttamente, infatti, l'analisi della legislazione di attuazione pone ulteriori dubbi, a partire dalla stessa ricostruzione dei rapporti tra "richiesta" dei consigli comunali e *referendum* in materia di variazioni territoriali regionali. Se, infatti, la richiesta di cui all'art. 132 Cost. si intende come una sorta di iniziativa legislativa "riservata", si pone comunque il problema della sua esatta collocazione temporale nell'ambito dei complessi procedimenti previsti. In ogni caso, sembra che la "richiesta" dei consigli comunali debba considerarsi come l'atto propulsivo di tutto il procedimento, seguita dal *referendum* e dal parere dei consigli regionali. Tale interpretazione, però, non è stata accolta dal legislatore di attuazione, il quale ha di fatto sovrapposto richiesta e consultazione popolare, prevedendo che essa debba considerarsi quale richiesta di *referendum*. In base all'art. 42 della legge n. 352 del 1970, infatti, "la richiesta di *referendum*" deve essere corredata delle deliberazioni, "identiche per l'oggetto", delle assemblee locali coinvolte. Un'ulteriore conferma di questa interpretazione è data dal successivo art. 45, quarto comma, in base al quale "nel caso di approvazione della proposta sottoposta a *referendum*, il Ministro per l'interno [...] presenta al

Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'art. 132 Cost."

Al di là di tali questioni, di ordine più generale, la Corte, nel dichiarare incostituzionale il dettato di cui all'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970 afferma espressamente la natura consultiva dei *referendum* ex art. 132 Cost. Questa ricostruzione, in realtà, sembra non corrispondere alla reale natura di tali consultazioni popolari, essenzialmente deliberative, e non meramente consultive. Se, infatti, è vero che tali forme di *referendum* rappresentano un *tertium genus* rispetto al tipo abrogativo, di cui all'art. 75 Cost., e al tipo costituzionale, di cui all'art. 138 Cost., ciò non significa di per sé relegarli nel limbo delle procedure meramente consultive, prive di ogni vincolatività giuridica. Ed infatti, se può essere vero, come afferma la Corte, che "l'esito positivo del *referendum* [...] non vincola il legislatore statale, alla cui discrezionalità compete di determinare l'effetto di distacco-aggregazione", è però sicuro che un esito negativo dello stesso pregiudica ogni ulteriore possibilità di procedere alla variazione territoriale. In realtà, a ben guardare, si potrebbe dubitare che il legislatore possa ritenersi del tutto libero di ignorare l'iniziativa legislativa "rinforzata" approvata dalle popolazioni interessate, laddove l'espressione "può" contenuta nell'articolo 132 Cost. potrebbe non tanto riferirsi alla possibilità del legislatore nazionale di disattendere le richieste "rinforzate" approvate tramite *referendum*, quanto alla mera eventualità dell'intero procedimento, il quale, però, una volta attivato dovrebbe potersi concludere in tempi certi. D'altronde la peculiarità delle procedure previste dall'art. 132 Cost. è sottolineata anche dall'individuazione di una sorta di forza passiva rinforzata in relazione all'art. 131 Cost., che pone quindi problemi del tutto peculiari, che eccedono quelli attinenti all'ordinario procedimento di revisione costituzionale. Ebbene, tali peculiarità sembrano potersi ravvisare anche nel procedimento di distacco-aggregazione di Province e Comuni da una Regione ad un'altra, possibile tramite l'adozione di una legge ordinaria.

6. Il punto, però, maggiormente controverso della decisione in commento sembra essere rappresentato dall'asserita impossibilità di un sostanziale trasferimento della concezione di "popolazioni interessate", così come individuate dalla sua (non lineare) giurisprudenza in materia di istituzione di nuovi Comuni o di modificazione della circoscrizione o della denominazione di Comuni già esistenti, ex art. 133, secondo comma, Cost., a partire dalla sentenza n. 38 del 1969. Infatti, l'apodittica affermazione della Corte in base alla quale "l'espressione "popolazioni interessate", utilizzata da tale ultima norma costituzionale evoca un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale", mentre 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", solleva più di una perplessità.

In primo luogo, infatti, essa parte da una premessa tutta da dimostrare, e cioè quella in base alla quale le "popolazioni interessate" ex art. 133, secondo comma, Cost. possano intendersi in senso ampio, e non limitatamente a quelle direttamente interessate in prima persona dal procedimento di variazione territoriale, individuabili essenzialmente nelle popolazioni residenti in detti territori. E in realtà, la stessa giurisprudenza costituzionale in materia è sembrata oscillante. Se, infatti, dapprima è sembrata condividere un'interpretazione restrittiva del concetto di "popolazioni interessate" (cfr. la sent. n. 453 del 1989), la Corte ha successivamente mutato indirizzo interpretando in maniera più ampia tale concetto, e prevedendo specifiche e limitate deroghe alla regola generale (cfr. la sent. n. 433 del 1995). Da ultimo, consapevole di tali oscillazioni, ha sottolineato come una regola generale non possa rinvenirsi, alla luce della garanzia degli indispensabili margini di autonomia regionali in materia di disciplina di tali procedure (cfr. la sent. n. 94 del 2000). L'eventuale decisione di restringere od ampliare le porzioni di popolazione consultabili deve in ogni caso rispondere ad interessi qualificati espressi in sede di approvazione delle singole leggi regionali, in modo che possano essere sindacate sotto il profilo della ragionevolezza (cfr. la sent. n. 47 del 2003).

In secondo luogo, non si capisce perché i criteri interpretativi (più o meno validi) elaborati dalla Corte in relazione alle consultazioni regionali ex art. 133, secondo comma, Cost., non possano rappresentare un modello per i *referendum* previsti dal precedente art. 132 Cost. In sostanza, per quale motivo le popolazioni interessate dovrebbero cambiare fisionomia a seconda del livello territoriale cui accede la variazione? Perché, eventualmente, garantire una maggiore partecipazione popolare in relazione a variazioni infraregionali e limitare l'accesso al *referendum* in relazione a ipotesi di distacco-aggregazione di enti locali tra diverse Regioni? Da questo punto di vista, infatti, sembra che la Corte abbia dato eccessivo rilievo alla riforma dell'art. 132, secondo comma, Cost. attuata dalla legge cost. n. 3 del 2001: a detta dello stesso giudice costituzionale, infatti, l'illegittimità della norma sembrava preesistere a tale innovazione, motivo per cui il riferimento ad essa non appare risolutivo (anche a prescindere dalla problematica individuazione di un ambiguo "diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale" che, secondo la Corte, risulterebbe rafforzato dopo la riforma del Titolo V).

In realtà, sembra che la Corte abbia posto in maniera non del tutto soddisfacente i termini della questione. La questione

alla sua attenzione, infatti, non era tanto relativa all'ampiezza delle popolazioni consultabili in sede di *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., quanto all'esatta individuazione delle assemblee locali titolari del diritto di iniziativa del procedimento. Dunque, la Corte stessa sembra essere rimasta vittima di quella sovrapposizione tra richiesta e *referendum* operata dalla legislazione di attuazione, e sulla cui legittimità costituzionale si ripropongono tutti i dubbi già citati. Un conto, infatti, è la richiesta, logicamente limitabile alle popolazioni interessate in senso stretto, e cioè a quelle che chiedono la variazione e residenti nei territori oggetto del distacco-aggregazione; altro il *referendum*, che mira a valutare gli orientamenti delle popolazioni coinvolte dal procedimento complessivo, e che ben può coinvolgere porzioni più vaste di territorio, magari garantendo in qualche misura l'espressione "qualificata" della volontà delle popolazioni interessate in senso stretto.

Dunque, se si tratta del *referendum* (l'unico aspetto del procedimento inciso, tra l'altro, dalla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001), perché non sarebbe utilizzabile l'interpretazione più ampia di cui all'art. 133, secondo comma, Cost.? Se, invece, si tratta della richiesta di attivazione del procedimento, come giustificare il riferimento (in negativo) ad una giurisprudenza che riguarda tutt'altro problema, e in un contesto non a caso privo di ogni riferimento a specifiche richieste "rinforzate" locali?

Da ultimo, la decisione pone un'ulteriore serie di problemi, anche se solo in prospettiva. La dichiarazione di illegittimità costituzionale, *in parte qua*, dell'art. 42, comma secondo, della legge n. 352 del 1970, in relazione all'ipotesi di distacco-aggregazione di enti locali da una Regione ad un'altra pone il problema della razionalità di un suo mantenimento in relazione all'ipotesi di creazione di una nuova Regione, comunque dovuta a distacco-aggregazione di enti locali. A che titolo, infatti, ciò che è stato considerato parte di un "onere di difficile e gravoso assolvimento" in caso di distacco-aggregazione ad altra Regione (e cioè la richiesta "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 dei comuni predetti") non dovrebbe attualmente rappresentare analogo, irragionevole, ostacolo nei casi di distacco finalizzato alla creazione di una nuova Regione?

Tale constatazione, in realtà, pone ancora una volta in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 42, comma secondo, della legge n. 352 del 1970, laddove sembra distinguere nettamente il procedimento di creazione di una nuova Regione da quello di fusione tra Regioni esistenti, in modo del tutto estraneo al dettato costituzionale, che invece disciplina tali ipotesi unitariamente, all'interno dell'art. 132, primo comma, Cost. Dunque, non sembrano esserci ragioni per mantenere in vita, nell'ipotesi di creazione di una nuova Regione, questo ulteriore onere procedimentale. Quali, però, le "popolazioni interessate" nel caso di creazione o fusione di Regioni?

Si ricordano, ad esempio, le decisioni nn. 38 del 1969, 62 del 1975, 204 del 1981, 107 del 1983, 453 del 1989, 279 e 468 del 1994, 433 del 1995, 94 del 2000, 47 del 2003, 237 del 2004. Su tale giurisprudenza, da ultimo, si vedano le considerazioni di M. Luciani, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in questa *Rivista*, 2002, 1381 ss., in particolare 1393 ss. Solo di rado e indirettamente, invece, la Corte si è pronunciata sull'art. 132 Cost. (cfr. le sentenze nn. 743 del 1988 e 55 del 1993).

Si ricordano, in questo senso, i contributi di T. Martines, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, 1960; M. Scudiero, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971; G. D'Orazio, *In tema di variazioni del territorio regionale. Questioni costituzionali*, in *Scritti Mortati*, Milano, II, 1977; M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, I (1979) e II (1991); P. Barrera, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali*, Napoli, 1992. Da ultimo, sono tornati più in generale sui problemi connessi all'attuazione dell'art. 132 Cost., A. Ferrara, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riaggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, in *Dir. soc.*, 1995, 311 ss.; e L. Ferraro, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, 39 ss.

Cfr., tra gli altri, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992; G.M. Salerno, *Il referendum*, Padova, 1992, in particolare 209 ss.; A. Mangia, *Referendum*, Padova, 1999.

Sul punto, da ultimo, si veda G. Ferri, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, e ivi bibliografia citata.

Cfr., tra gli altri, L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 2000; S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005.

Per un'articolata analisi dei due articoli citati si rimanda a M. Pedrazza Gorlero, *Le Regioni, le Province, i Comuni. Art.*

132, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, 124 ss.; nonché a E Rotelli, *Le Regioni, le Province, i Comuni. Art. 133*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, 204 ss.

Per una ricostruzione delle diverse ipotesi di coinvolgimento popolare, anche alla luce della giurisprudenza della Corte, cfr. G. Demuro, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, 135 ss.

Si vedano, in proposito, le considerazioni di M. Pedrazza Gorlero, *op. ult. cit.*, 145 ss., secondo il quale "una questione che investe la configurazione complessiva del procedimento è l'alternativa se considerarlo un procedimento unitario di legislazione costituzionale o ordinaria, aggravato da forme di consultazione degli organi rappresentativi e d'intervento del corpo elettorale interessati alla variazione territoriale, oppure un procedimento duale, articolato in un subprocedimento di democrazia diretta e in un procedimento legislativo del quale quello referendario costituisce il necessario presupposto".

Sul punto, ancora una volta, si rimanda alle considerazioni di M. Pedrazza Gorlero, *op. cit.*, 149 ss., il quale sottolinea la innovativa distinzione, nell'art. 42 della legge n. 352 del 1970, tra ipotesi di creazione di nuove Regioni e fusione tra Regioni esistenti (del tutto estranea al dettato costituzionale), ed il sostanziale ampliamento dei titolari dell'iniziativa nel caso di creazione di nuove Regioni o di distacco-aggregazione da una Regione ad un'altra, sconosciuto all'art. 132 Cost. Inoltre, nel differenziare i casi di fusione e creazione, il legislatore ha previsto nel secondo caso un'iniziativa autonoma delle Province, non prevista in Costituzione. In conclusione, il legislatore sembra essere andato oltre il dettato dell'art. 132 Cost., perché non solo ha disposto "l'associazione all'iniziativa di altri soggetti interessati alla variazione, con ciò spezzando la corrispondenza fra soggetti richiedenti e territori aggregabili, ma, ancora più illegittimamente, ha preteso il concorso necessario all'iniziativa di soggetti indirettamente interessati o controinteressati alla variazione, contro il principio che l'iniziativa della variazione spetta solo a chi vi abbia un diretto interesse" (Idem, *op. cit.*, 154).

Per un commento a tale riforma, cfr. M. Orofino, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica e le autonomie*, Torino, 2003, 255 ss.

Sulla quale si veda R. Tarchi, *Disposizioni transitorie e finali. Disp. XI*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1995, 191 ss.

Il termine originario, una volta scaduto, fu prima "indirettamente" prorogato di un quinquennio dall'art. 73 della legge n. 62 del 1953, e poi definitivamente individuato dalla legge cost. n. 1 del 1958 nel 31 dicembre 1964, consentendo quindi la creazione della Regione Molise in deroga a quanto previsto dall'art. 132 Cost. In ogni caso, anche l'obbligo di sentire le popolazioni interessate venne assolto solo parzialmente, essendosi limitati ad un'audizione dei consigli comunali o dei commissari prefettizi "della Regione o delle Regioni di cui fanno parte i comuni che chiedono di costituirsi in Regione autonoma" (art. 73 della legge n. 62 del 1953). Sul punto, criticamente, cfr. M. Pedrazza Gorlero, *Le Regioni, le Province, i Comuni. Art. 131*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, 87 ss.

Da ultimo, limitandosi alla XIV legislatura, si ricordano l'istituzione della Provincia di Monza e della Brianza (legge n. 146 del 2004); della Provincia di Fermo (legge n. 147 del 2004); e della Provincia di Barletta-Andria-Trani (legge n. 148 del 2004).

Come è avvenuto, ad esempio, nella XIII legislatura con l'approvazione della legge n. 68 del 1998, che ha modificato le circoscrizioni provinciali di Pavia e Milano.

Si tratta dei disegni di legge costituzionale AC 1303 (Regione Romagna), 1415 (Distretto speciale di Roma capitale, Regione Lazio e Tuscia-Sabina), 2325 (Regione Romagna), 2691 (Regione Romagna), 3060 (Regione Romagna), 3885 (Regione autonoma di Roma capitale), 4028 (Regione Sardegna settentrionale e Sardegna centro-meridionale).

A prescindere, infatti, da ogni accenno alla previa richiesta dei Consigli comunali e all'approvazione tramite *referendum* da parte delle popolazioni interessate, le relazioni di accompagnamento dei citati disegni di legge chiariscono di voler attivare una sorta di procedimento in deroga all'art. 132 Cost., richiamando espressamente il precedente del Molise, in realtà del tutto differente. In ogni caso, la stessa iniziativa ad opera di singoli parlamentari e non del Ministro dell'interno,

chiarisce come ci si trovi di fronte a iniziative al di fuori dell'art. 132 Cost., così come attuato dalla legge n. 352 del 1970.

La norma, dunque, non fa che riprendere sostanzialmente il testo della già citata XI disposizione transitoria e finale della Costituzione, con la precisa specificazione che "le popolazioni interessate di cui al comma 13 sono costituite dai cittadini residenti nei Comuni o nelle Province di cui si propone il distacco dalla Regione" (art. 53, comma 14).

Cfr., per tutti, la ricostruzione di M. Pedrazza Gorlero, *Le Regioni, le Province, i Comuni. Art. 132*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, 124 ss., che ripercorre analiticamente anche il dibattito in Assemblea Costituente.

Così, efficacemente, M. Pedrazza Gorlero, *op. ult. cit.*, 148-149.

Cfr. M. Orofino, *op. cit.*, 262 ss.

Cfr. R. Pinardi, *Ancora un conflitto su atto legislativo (ovvero: la legge sul referendum alla luce della modifica dell'art. 132, comma 2, Cost.)*, in *Giur. cost.*, 2003, 3585 ss.; F. Benelli, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilità (ricca di implicazioni)*, in questa *Rivista*, 2003, 714 ss.

Sul punto, si veda L. De Bernardin, *Gli enti locali del Titolo V, Parte II, della costituzione sono diventati poteri dello Stato?*, in *Giur. cost.*, 2003, 3594 ss.

E questo, quindi, superando quella giurisprudenza dello stesso Ufficio che ha escluso la sua configurazione quale giudice *a quo*, alla luce della natura materialmente non giurisdizionale della sua attività (cfr. R. Pinardi, *op. cit.*, 3590 ss.). Sul punto, da ultimo, si vedano le osservazioni di A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, 404 ss.; nonché di A. Ruggeri e A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2004, pag. 173, i quali ricordano in particolare l'ordinanza del 29 marzo 1994 dell'Ufficio centrale per il referendum (sulla quale cfr. A. Cariola, *Osservazioni sul ruolo dell'ufficio centrale nel procedimento referendario in una fase istituzionale che assume i contorni della stagione costituente*, in *Foro it.*, I, 2728 ss.). Per una ricostruzione della altalenante giurisprudenza dell'Ufficio centrale in materia, si rimanda a R. Pinardi, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000, in particolare 56 ss.

La decisione in questione, tra l'altro, risulta ancora più significativa, se solo si pensa al fatto che rappresenta la prima volta in cui una questione di legittimità costituzionale viene sollevata dall'Ufficio centrale per il referendum. Nonostante tale circostanza, la Corte non spende neanche una parola in merito alla legittimazione soggettiva dell'Ufficio, ritenendo evidentemente assodata la natura giurisdizionale della sua attività (peraltro non pacifica in dottrina, cfr. R. Pinardi, *op. ult. cit.*, 41 ss., in particolare *sub nota n.* 107).

In questo modo, però, la Corte sembra condividere l'opzione del legislatore d'attuazione, che ha sostanzialmente sovrapposto i piani della richiesta e del referendum, indirettamente facendo coincidere gli ambiti territoriali di interesse connessi alla richiesta e quelli connessi al referendum (sul punto vedi, però, *ultra*).

Cfr. M. Pedrazza Gorlero, *op. cit.*, 180, il quale sottolinea come "la scelta legislativa avrebbe potuto essere realizzata con altre soluzioni. Non distinguendo la richiesta come iniziativa di legge dalla richiesta come iniziativa della consultazione popolare, il legislatore avrebbe potuto riconoscere a quest'ultima, una volta approvata dal corpo elettorale interessato, l'idoneità ad aprire il procedimento legislativo; oppure [...] avrebbe potuto attribuire l'iniziativa della legge ad uno dei consigli regionali interessati".

Sul punto, ancora una volta, si vedano le osservazioni di M. Pedrazza Gorlero, *op. cit.*, 180 ss., secondo il quale "il legislatore ha [...] conferito il potere di avviare il procedimento legislativo ad un organo che in via ordinaria non è sprovvisto - e che, comunque, non avrebbe potuto esserne investito dalla legge ordinaria (art. 71, 1° comma, Cost.) -, ad un organo perciò che non può non operare se non come tramite formale dell'altrui iniziativa sostanziale". Sul punto, in senso conforme, cfr. A. Ferrara, *op. cit.*, 318, il quale parla di "iniziativa legislativa da parte di un soggetto che non è dotato di una autonoma facoltà di iniziativa legislativa".

Come affermato anche da parte della dottrina (cfr. V. Crisafulli, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 1955, 458-459; T. Martines, *op. cit.*, 39 ss.; M. Scudiero, *op. cit.*, 43 ss., il quale tuttavia ritiene che il referendum di cui all'art. 132, primo comma, Cost. abbia natura deliberativa; *contra*, M. Pedrazza

Gorlero, *op. cit.*, 170 ss., in particolare 178, il quale parla di *referendum sui generis* "provvisto di un parziale effetto costitutivo").

Cfr., tra gli altri, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 211 ss.; G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1990, 115; M. Pedrazza Gorlero, *op. cit.*, 191 ss.; A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2004, 91; nonché F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXV, Padova, 2004, 62.

Sulla quale si veda A. Barbera, *Istituzione di nuovi Comuni, variazioni di circoscrizioni comunali e principio democratico*, in *Foro amm.*, 1969, II, 217 ss.

Cfr. M. Pedrazza Gorlero, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in questa *Rivista*, 1990, 1780 ss.

Su cui si veda 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.

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.

Cfr. R. Russo, *Alcune considerazioni in tema di garanzie giurisdizionali e sindacato di costituzionalità su "leggi concrete"*, in *Giur. cost.*, 2003, 331 ss.

