

Il «polimorfismo» del concetto di popolazioni interessate nella creazione di una nuova Regione

di Valeria De Santis *
(25 novembre 2011)

1. Considerazioni introduttive: la disposizione impugnata

Con la sentenza n. 278 del 2011 la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla portata dell'articolo 132, 1° comma della Costituzione relativamente alla creazione di una nuova Regione. Si tratta di una pronuncia di notevole rilievo in quanto, per la prima volta, è stato sottoposto al giudice delle leggi il problema di interpretare l'art. 132 della Costituzione nell'ipotesi di distacco finalizzato alla «creazione» di una nuova Regione.

La questione è sorta nel corso del procedimento di richiesta di *referendum*, proposto da numerosi Comuni della Provincia di Salerno, avente ad oggetto il distacco della Provincia medesima e l'istituzione di una nuova Regione, denominata Principato di Salerno. L'Ufficio centrale per il *Referendum*, in considerazione delle proprie competenze - pur rilevando l'anomalia della denominazione dell'istituenda Regione¹ - ha sollevato la questione di legittimità in relazione all'art. 42, 2° comma della legge n. 352 del 1970 (recante le norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione)² per violazione dell'art. 132, comma 1° della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che la richiesta di *referendum* di più Comuni, se è diretta alla creazione di una Regione a sé stante, deve essere corredata dalle deliberazioni dei Consigli provinciali e comunali di cui si propone il distacco, nonché di tanti Consigli comunali o provinciali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione. Quindi la legge statale di attuazione stabilisce che la richiesta di *referendum* (per il distacco) sia presentata da tutti i Consigli comunali e provinciali direttamente interessati e da una parte (consistente) di quelle non toccate dalle variazioni territoriali.

Nel caso sottoposto al rimettente Ufficio centrale per il *Referendum*, la richiesta di *referendum* - avente ad oggetto il distacco del territorio della Provincia di Salerno dalla Regione Campania, per la creazione di una nuova Regione - era corredata da conformi deliberazioni assunte solamente da tanti Consigli comunali rappresentativi di oltre un terzo degli abitanti della Provincia di Salerno.

Il rimettente ha quindi sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 2° della legge statale di attuazione per contrasto con l'art. 132, 1° comma della Costituzione che stabilisce che, sentito il Consiglio regionale, si può disporre la creazione di una nuova Regione con legge costituzionale quando ne facciano richiesta tanti Consigli

¹ Il problema della denominazione non è oggetto della presente analisi; si rinvia perciò all'interessante e completa ricostruzione di A. Vuolo, *Un "Principato" nella Repubblica?*, in www.forumcostituzionale.it, 8 settembre 2011.

² Per quanto concerne il profilo processuale (che non rientra nell'ambito degli aspetti trattati in questa sede) la Corte costituzionale ha riconosciuto per la prima volta la legittimazione dell'Ufficio centrale per il *Referendum* nell'ord. 343 del 2003. In ragione della sua funzione e della sua natura giuridica, l'Ufficio centrale per il *Referendum* è stato ritenuto competente a sollevare questioni di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale. L'ordinanza del 2003 pone fine al dibattito dottrinario e giurisprudenziale che, prevalentemente, riconosceva natura amministrativa alle funzioni esercitate dall'Ufficio centrale per il *referendum*. La Corte costituzionale comunque considera pacifica tale questione processuale e vi fa solo un breve riferimento al punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Cfr., in part.: 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, p. 3585 e seg.; Id., *Migrazioni comunali e diritto all'«autodeterminazione delle collettività locali»: una «zona franca» nel giudizio sui conflitti?*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 3782 e ivi per ulteriori riferimenti.

comunali (e non anche provinciali) «che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse».

Nella pronuncia in esame, la Corte costituzionale rigetta la questione di legittimità costituzionale e, per la prima volta, fornisce l'interpretazione del concetto di popolazioni interessate relativa all'ipotesi specifica della creazione di nuove Regioni.

2. Il concetto di popolazioni interessate di cui all'art. 132, comma 2° della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale

Non è la prima volta che la Corte si è espressa sul comma 2° dell'art. 42 della l. n. 352 del 1970. Tale disposizione è stata già dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 132, 2° comma, della Costituzione nella parte in cui coinvolge nella richiesta di *referendum* le popolazioni non direttamente interessate nelle ipotesi di distacco/aggregazione di uno o più Province o Comuni da una Regione all'altra. Con la sent. 334 del 2004 la Corte costituzionale ha considerato eccessivamente oneroso e lesivo dell'autonomia degli enti territoriali coinvolgere le popolazioni che non fossero solo quelle direttamente interessate al mutamento delle circoscrizioni territoriali³.

La sentenza del 2004 sembrava aver definitivamente risolto il contrasto tra la definizione costituzionale e l'interpretazione legislativa del concetto di popolazione interessate. Sulla scorta di quella pronuncia sembrava possibile elaborare un principio generale secondo il quale, in relazione alle ipotesi di variazione territoriale di cui all'art. 132 della Costituzione, le popolazioni interessate sono quelle che risiedono nel territorio direttamente oggetto della variazione, ovvero, quelle che si trovano all'interno del territorio che costituisce la novità territoriale⁴.

In buona sostanza, appariva aperto il varco affinché la definizione dottrina di popolazione interessata potesse venire a coincidere con quella della giurisprudenza costituzionale. Infatti, anche la dottrina più risalente considera le popolazioni interessate come «tutte quelle che muteranno Regione o che entreranno a far parte della nuova Regione»⁵. Più specificamente, la dottrina divide la popolazione tra popolazioni direttamente interessate alla variazione territoriale e quelle indirettamente interessate o controinteressate, che subiscono la variazione. In questo senso, in relazione alla prima categoria, risulta possibile configurare la coincidenza tra popolazioni direttamente interessate e popolazioni interessate ai fini del *referendum*⁶.

Pertanto, nel caso di creazione di una nuova Regione le popolazioni direttamente interessate da chiamare al *referendum* sono quelle che abitano nel territorio che, distaccandosi, dà vita ad una nuova Regione, con un minimo di un milione di abitanti⁷. Certamente la popolazione interessata alla richiesta di variazione - sulla quale computare la frazione interessata a costituirsi in Regione autonoma - non coincide con i cittadini

³ Per una completa ricostruzione della vicenda si veda: L. Spadacini, *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove regioni. Riflessioni a margine della sentenza n. 278 del 2011 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

⁴ L. Ferraro, *Art. 131-132*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, II, p. 2538.

⁵ P. Virga, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949, p. 30.

⁶ M. Pedrazza Gorlero, *Art. 132*, in *Commentario della Costituzione fondato da Giuseppe Branca e Continuato da Alessandro Pizzorusso, Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo III, Bologna-Roma, Zanichelli, Soc. ed del Foro Italiano, 1990, p. 160-161.

⁷ C. Giannattasio, *Art. 132*, in *La Costituzione italiana. Commentario analitico*, a cura di G. Baschieri, L. Bianchi D'Espinosa, C. Giannattasio, Firenze, Casa ed. R. Noccioli, 1949, p. 417; V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *Art. 132*, in *Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Roma, Colombo, 1966, p. 413.

chiamati alla consultazione referendaria che sono i soli cittadini elettori (come anche chiarito dall'art. 44 u.c. della l.n. 352 del 1970)⁸.

Anche nei lavori in Assemblea costituente è emerso che nel procedimento di variazione territoriale fosse necessario distinguere la popolazione direttamente interessata da quella controinteressata. Solo la prima si esprime sulla proposta tramite *referendum*, mentre la restante popolazione, che potrebbe essere danneggiata dalla variazione, viene rappresentata dal Consiglio regionale⁹. Non vi è stata mai incertezza sul fatto che il *referendum* fosse lo strumento posto a garanzia delle sole popolazioni interessate direttamente alla variazione territoriale.

Per queste ragioni, la dottrina ha sempre manifestato dubbi di legittimità sulla l.n. 352 del 1970 che - in particolare all'art. 42 - non fa distinzione tra le popolazioni e che, al contrario, considera interessate tutte le popolazioni toccate dalla variazione, già nella fase iniziale di proposta di modifica territoriale¹⁰. La concezione estremamente ampia di popolazioni interessate è confermata anche dall'art. 44, comma 3° della medesima legge che individua le popolazioni interessate al *referendum* in tutte quelle coinvolte nella variazione e stabilisce che la consultazione deve essere indetta «nel territorio della regione dalla quale le Province o i Comuni intendono staccarsi per formare Regione a sé stante». La disposizione estende la consultazione a tutto il territorio regionale, ponendosi in evidente contrasto rispetto alla norma costituzionale che, invece, distingue le popolazioni il cui interesse deve essere accertato con la consultazione popolare¹¹. Complessivamente, la legge statale di attuazione non distingue le popolazioni interessate né nella fase di iniziativa degli enti locali (art. 42), né in quella di svolgimento della consultazione referendaria (art. 44).

⁸ L'art. 45 della l. n. 352 del 1970 prevede un *quorum* particolarmente elevato in quanto deve votare la maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali. Sul punto F. Ratto Trabucco, *Sulla presunta incostituzionalità del quorum della maggioranza degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132, Cost.*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 850-851 e seg., osserva che si tratta di un *quorum* funzionale insolito ed elevato da raggiungere che è introdotto da una legge ordinaria e, quindi, di dubbia legittimità costituzionale. L'A. (p. 864 e seg.) mette in evidenza anche il contrasto tra tale previsione e la disciplina per il voto degli elettori residenti all'estero. Il *quorum* richiesto dall'art. 45 della l. n. 352 del 1970, va infatti calcolato includendo i cittadini residenti all'estero che, però, non possono votare per corrispondenza in quanto la legge n. 459 del 2001 (che disciplina il voto dei residenti all'estero) non contempla l'ipotesi del *referendum* territoriale.

⁹ In part.: Terracini, A.C., Seconda sottocommissione, seduta pomeridiana del 18.12.1946, si può leggere sul sito della Camera dei deputati, www.camera.it. Si vedano anche le considerazioni di Bozzi. In questa seduta si mise in discussione se la richiesta delle popolazioni interessate fosse l'unico modo per procedere alla variazione delle circoscrizioni territoriali. In particolare Mortati si domandava se, al di fuori della richiesta da parte delle popolazioni interessate, lo Stato potesse di sua iniziativa proporre una modifica delle circoscrizioni regionali. In proposito Terracini osservava che una soluzione del genere avrebbe significato la «fine dell'autonomia regionale» e affermava che l'iniziativa per lo smembramento delle Regioni dovesse essere presa solo dalle popolazioni interessate. La Sottocommissione votò quindi per la soluzione di attribuire alle sole popolazioni interessate l'iniziativa in materia di variazioni territoriali. Più ampiamente si veda la ricostruzione di L. Ferraro, *Art. 131-132*, cit., p. 2532-2535.

¹⁰ M. Pedrazza Gorlero, *Art. 132*, cit., p. 161; C. Mainardis, *Art. 132*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Padova, Cedam, 2008, p. 1141; 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 e seg.

¹¹ M. Pedrazza Gorlero, *Art. 132*, cit., p. 163; L. Ferraro, *Art. 131-132*, p. 2539; M. Orofino, *Il territorio di regioni, province e comuni*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2003, p. 258-259; F. Ratto Trabucco, *Sulla presunta incostituzionalità del quorum della maggioranza degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132, Cost.*, cit., p. 843 e seg.; R. Pinardi, *Migrazioni comunali e diritto all'«autodeterminazione delle collettività locali»: una «zona franca» nel giudizio sui conflitti?*, cit., p. 3782 e seguenti.

Nella sopracitata sentenza del 2004, la Corte costituzionale ha l'occasione di dichiarare l'incostituzionalità parziale dell'art. 42 comma 2°, allineandosi - almeno per l'ipotesi di cui all'art. 132, 2° comma della Cost.- all'interpretazione dottrinarina da tempo prospettata.

La soluzione del giudice delle leggi veniva anche supportata dalla modifica dell'art. 132, comma 2° Cost. attuata dalla l. cost. n. 3 del 2001. Rispetto all'originaria formulazione, la nuova disposizione precisa che il *referendum* deve essere approvato «dalla maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati». In questo modo, sono stati dissipati i dubbi interpretativi relativi alla vincolatività dell'approvazione referendaria per lo svolgimento del procedimento legislativo¹². Infatti, l'originario generico riferimento alla consultazione referendaria poneva il dubbio che, nel caso di distacco/aggregazione, non si producesse il medesimo effetto preclusivo esplicitamente previsto dal 1° comma dell'art. 132 (che ha sempre richiesto che la proposta fosse *approvata* a maggioranza delle popolazioni interessate)¹³.

La Corte costituzionale, ricordando come la modifica costituzionale in questione sia ispirata a salvaguardare l'autonomia, sottolinea che, comunque, anche sotto la vigenza della vecchia disposizione costituzionale, non sarebbe stato ammissibile vincolare «l'iniziativa referendaria ad organi non previsti dal testo costituzionale» e condizionare «l'iniziativa dei titolari a quella, necessariamente congiunta, di tali soggetti»¹⁴. Secondo la Corte costituzionale, l'eccessiva onerosità del procedimento previsto dal legislatore statale frustra «il diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001»¹⁵. In questo modo, la procedura prevista dalla legge di attuazione viene considerata illegittima, in quanto eccessiva rispetto al fine costituzionale di cui all'art. 132, comma 2°, della Costituzione e lesiva del diritto di autodeterminazione delle autonomie locali¹⁶.

3. Il concetto di popolazioni interessate nella sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2011

Nella sentenza in commento la Corte costituzionale, nell'articolare le proprie argomentazioni, torna sul concetto di popolazioni interessate, proponendo un'interpretazione diametralmente opposta, rispetto al precedente del 2004 relativo alle ipotesi di distacco/aggregazione di uno o più Province o Comuni da una Regione all'altra. La Corte costituzionale afferma che l'ipotesi di distacco di enti locali, diretto alla creazione di una nuova Regione, ha caratteristiche tali da dover coinvolgere l'intero assetto della Regione cedente; la «pervasività degli interessi coinvolti»¹⁷ giustifica un'interpretazione

¹² M. Orofino, *Il territorio di regioni, province e comuni*, cit., p. 259. Quindi sia nelle ipotesi del 1° che del 2° comma dell'art. 132 Cost., se il *referendum* ha esito positivo - nel senso dell'accoglimento da parte della maggioranza degli aventi diritto - il Ministro degli interni dovrà trasmettere alle Camere il progetto di legge al fine di azionare il procedimento legislativo.

¹³ In tal senso V. Crisafulli, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. amm.va della Repubblica*, I, 1955, p. 459; T. Martines, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 35 e seguenti. Sul punto occorre sottolineare che la dottrina aveva superato il problema rilevando come la legislazione di attuazione del *referendum* avesse operato la sostanziale equiparazione delle due ipotesi, sul punto in part. L. Ferraro, Art. 131-132, p. 2541.

¹⁴ Corte cost., sent. 334 del 2004, punto 2.1. del *Considerato in diritto*. Sul punto si veda in part. R. Pinardi, *Migrazioni comunali e diritto all'«autodeterminazione delle collettività locali»: una «zona franca» nel giudizio sui conflitti?*, cit., p. 3783.

¹⁵ Corte cost., sent. 334 del 2004, punto 2.1. del *Considerato in diritto*.

¹⁶ 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., p. 425; C. Fraenkel-Haeberle, *La «secessione» dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, in www.federalismi.it, n. 2/2008.

¹⁷ Punto n. 3.4. del *Considerato in diritto*.

ampia del concetto di popolazioni interessate tale da coinvolgere, anche nella fase iniziale, le restanti popolazioni non direttamente interessate alla modifica territoriale.

Secondo la Corte costituzionale, il concetto di popolazioni interessate è «polimorfo»¹⁸, ovvero, non univoco e, quindi, difforme in relazione al diverso procedimento in cui si inserisce. Perciò, mentre nell'ipotesi di distacco/aggregazione (art. 132, comma 2° Cost.) è coinvolta una parte limitata della popolazione globale ed è pertanto sufficiente consultare la popolazione direttamente interessata, nell'ipotesi della creazione di una nuova Regione (art. 132, 1° comma Cost.), al contrario, è coinvolto l'intero assetto della Regione. I due fenomeni giuridici sono «incomparabili» e, di conseguenza, il concetto di popolazione interessata è destinato a mutare in ragione della maggiore ampiezza degli interessi che vengono in considerazione.

In realtà, già nella sentenza 334 del 2004 la Corte costituzionale afferma chiaramente che l'interpretazione del concetto di popolazioni interessate è circoscritto all'ipotesi presa in considerazione in quella occasione, ovvero, il distacco di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad un'altra. L'idea che il concetto di popolazioni interessate non sia univoco è già chiara nella pronuncia del 2004 in cui la Corte costituzionale rileva che la specificità dell'ipotesi di variazione disciplinata dall'art. 132 Cost. non consente di mutuare l'accezione e l'estensione del concetto di popolazioni interessate elaborato nell'interpretazione dell'art. 133 Cost., ovvero, nell'ipotesi del mutamento delle circoscrizioni comunali.

L'espressione popolazioni interessate, in applicazione dell'art. 133 Cost., è stata tendenzialmente interpretata come comprensiva sia dei gruppi direttamente che indirettamente interessati¹⁹. Invece - osserva il giudice delle leggi - nel caso relativo al distacco/aggregazione delle Province o dei Comuni da una Regione all'altra l'espressione del nuovo art. 132, comma 2° «popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati» si riferisce «inequivocabilmente» soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nella modifica territoriale²⁰.

La Corte costituzionale, già nella sentenza del 2004, limita l'interpretazione dell'espressione popolazioni interessate alla creazione/aggregazione di Province ed esclude la possibilità di estendere l'interpretazione fornita in quell'occasione anche alle ipotesi di cui all'art. 132, 1° comma, Cost., ovvero, ai casi di creazione di nuove Regioni. Per tale ragione nel 2004 il giudice delle leggi dichiara la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 42 della l. n. 352 del 1970 in relazione alle ipotesi di variazione territoriale previste all'art. 132, comma 2°, Cost., lasciando impregiudicata la possibilità di applicare la suddetta disposizione nelle ipotesi di cui al 1° comma della medesima disposizione costituzionale.

¹⁸ Punto n. 3.1. del *Considerato in diritto*.

¹⁹ Dopo altalenanti soluzioni interpretative, più o meno estensive, la Corte costituzionale ha elaborato una regola generale secondo la quale nel caso di variazione delle circoscrizioni comunali vanno sentite tutte le popolazioni coinvolte e che solo in situazioni particolari la legge regionale può prescindere da un *referendum* generalizzato. Le popolazioni coinvolte dalla variazione non possono essere escluse dalla legge regionale *a priori* e in modo automatico, ma sulla base di una disciplina generale, in modo che si possa apprezzare, caso per caso, la ragionevolezza della decisione adottata dagli organi regionali con provvedimento motivato e impugnabile in sede giurisdizionale. Si veda la sent. n. 433 del 1995, *ex multis* in part. M. Cecchetti, *Istituzione di nuovi Comuni e modificazione delle circoscrizioni comunali: la Corte reinterpretava il concetto di «popolazioni interessate» e rilegge le affermazioni della sentenza n. 453 del 1989*, in *Giur. it.*, 1996, I, 341 e seg. Sul punto si vedano le sentt. nn.: 38 del 1969; 107 del 1983; 62 del 1975; 94 del 2000; 47 del 2003. Per una ricostruzione cfr. almeno: M. Luciani, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1393 e seg.; E. Ferioli, *Art. 133*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, cit., p. 2548 e seguenti.

²⁰ Corte cost., sent. n. 334 del 2004, punto n. 2.2. del *Considerato in diritto*.

Complessivamente dalle due pronunce, quella oggetto della presente nota e la precedente del 2004, emerge un solo elemento comune certo: il concetto costituzionale di popolazioni interessate è relativo e muta a seconda del tipo di variazione territoriale.

4. La richiesta di creazione di una nuova Regione e la sua approvazione: due momenti distinti ma sovrapposti dalla legge ordinaria

La Corte costituzionale nella pronuncia in commento si concentra sull'interpretazione del concetto di popolazioni interessate, considerando questo elemento «il nucleo centrale delle argomentazioni del rimettente»²¹.

Occorre però rilevare che l'Ufficio centrale per il *referendum* lamentava in modo particolare che l'art. 42 della l.n. 352 del 1970 stabilisce che la richiesta di variazione territoriale deve provenire da «tutti» i Consigli provinciali e comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco, nonché da tanti Consigli comunali che rappresentino almeno «un terzo della restante popolazione» della Regione dalla quale è proposto il distacco.

La questione di legittimità sollevata riguardava proprio il momento iniziale del procedimento, quello in cui gli Enti locali devono conformemente richiedere il *referendum* per la creazione di una nuova Regione²². Il rimettente poneva il dubbio se tutti i Consigli comunali, nonché provinciali, direttamente interessati dovessero presentare una conforme delibera di richiesta di *referendum* o se ne fosse sufficiente - come si potrebbe arguire dall'art. 132 Cost.- solo un terzo. La richiesta del rimettente non riguardava solo chi fossero le «popolazioni interessate», ma anche in che misura debbano essere coinvolti quegli Enti che di sicuro le rappresentano.

Rispetto al vizio lamentato dal rimettente, la Corte costituzionale sposta il piano dell'analisi ed incentra la risoluzione della questione sul problema dell'individuazione delle popolazioni interessate. Il giudice delle leggi considera l'individuazione delle popolazioni interessate come assorbente rispetto al problema della delimitazione del ruolo dei Consigli comunali (e provinciali) coinvolti nella procedura di modifica territoriale e, quindi, ritiene conforme a Costituzione la soluzione del legislatore ordinario che sovrappone la proposta dei Consigli comunali alla richiesta di *referendum*.

Infatti la questione di legittimità costituzionale sollevata sorge proprio in considerazione della mancata distinzione operata dal legislatore di attuazione tra i due momenti della proposta di modifica territoriale e della richiesta di consultazione popolare. Il legislatore prevede che «tutti» i Consigli - comunali e provinciali comunque interessati alla variazione - adottino una deliberazione conforme di «richiesta di *referendum*».

In realtà in base all'art. 132, comma 1°, i due momenti di iniziativa e di consultazione popolare sembrano essere distinti²³. La disposizione costituzionale, infatti, fa riferimento *prima* alla richiesta degli Enti e *poi* alla sua approvazione mediante *referendum*.

Anche logicamente l'atto propulsivo di tutto il procedimento posto in essere dai Consigli comunali - come un'«iniziativa legislativa riservata»²⁴ - dovrebbe essere distinto dal *referendum* e dal parere dei Consigli regionali. Se la legislazione ordinaria avesse accolto tale distinzione avrebbe potuto riconoscere all'iniziativa - approvata dal corpo elettorale - l'idoneità ad aprire il procedimento legislativo, oppure, avrebbe potuto attribuire l'iniziativa

²¹ Punto n. 3. del *Considerato in diritto*.

²² Infatti il rimettente non contestava il fatto, anch'esso di dubbia legittimità costituzionale, che il *referendum* - in base all'art. 44, comma 3° della legge medesima - debba svolgersi tra tutte le popolazioni coinvolte nella variazione.

²³ 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., in part. p. 426 e seguenti.

²⁴ M. Pedrazza Gorlero, *Art. 132*, cit., p. 180-181.

legislativa - da attivare dopo l'esito positivo della consultazione popolare - ad uno dei Consigli regionali coinvolti²⁵.

Una razionalizzazione auspicabile della legislazione ordinaria di attuazione dovrebbe scindere la proposta di modifica territoriale dall'iniziativa referendaria: la prima dovrebbe coinvolgere i soli Consigli realmente interessati alla variazione, mentre la seconda potrebbe consentire la consultazione anche di una parte più ampia del corpo elettorale²⁶. Infatti non si può negare che una variazione consistente del territorio regionale può effettivamente interessare porzioni più vaste di territorio rispetto a quella destinata a costituire la novità territoriale²⁷.

La soluzione legislativa che sovrappone la proposta di modifica e l'iniziativa referendaria rende, invece, praticamente impossibile la richiesta di *referendum* per la creazione di una nuova Regione e non consente di attribuire al *referendum* una valenza differenziata a seconda del fatto che sia espressione dell'indicazione delle popolazioni direttamente o indirettamente interessate.

Soprattutto risulta difficilmente comprensibile perché il coinvolgimento di una parte dei Consigli comunali e provinciali della «restante» popolazione sia considerato dalla Corte costituzionale «un onere di difficile e gravoso assolvimento» nelle ipotesi di distacco/aggregazione delle Province (art. 132, comma 2°), mentre risulti necessario e fattibile nel caso di distacco destinato alla creazione di una nuova Regione²⁸.

Dal punto di vista della «restante popolazione», il fatto che una Provincia si distacchi al fine di essere aggregata ad altra Regione (ipotesi di cui all'art. 132, 2° comma, Cost.) o al fine di creare una Regione a sé stante (ipotesi di cui all'art. 132, 1° comma, Cost.) non cambia l'ordine degli interessi in gioco. In entrambi i casi, alla fine del procedimento, il territorio della Regione di origine risulterà evidentemente ridotto, determinando effetti significativi di ordine economico e sociale. Non si capisce quindi perché non si ritenga necessaria l'attivazione della restante popolazione nella prima ipotesi, mentre la si ritenga necessaria nella seconda.

Occorre altresì tenere presente che il parere obbligatorio del Consiglio regionale coinvolto nella procedura di variazione, richiesto dall'art. 132, 1° comma, Cost., serve proprio a far emergere gli interessi delle popolazioni controinteressate che, in base alla Costituzione, non dovrebbero essere coinvolte né tramite *referendum* né, tantomeno, nella fase iniziale di richiesta di creazione di una nuova Regione²⁹. In tal senso, il parere del Consiglio

²⁵ M. Pedrazza Gorlero, *Art. 132, cit., ibidem*. La conseguenza di questa soluzione è che la presentazione dell'iniziativa legislativa è attribuita dalla legge di attuazione al Ministro degli interni che, in realtà, non ha autonoma facoltà di iniziativa legislativa, sul punto, A. Ferrara, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle regioni in nuove macroentità territoriali*, in *Dir. e società*, 1995, p. 318.

²⁶ In tal senso V. Onida, *Indagine conoscitiva sulla modifica dell'art. 132, c.2, della Costituzione, in materia di distacco e di aggregazione di Comuni e Province*, I Commissione della Camera dei Deputati, Audizione del 24 giugno 2009, si può leggere in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2009, p.1389, in particolare sottolineava l'opportunità di distinguere un «*referendum-richiasta*» e un «*referendum-parere*» di una collettività più ampia che può essere indirettamente interessata. Il primo - già previsto dalla Costituzione - è obbligatorio ed è finalizzato ad evitare che i Consigli comunali instaurino un procedimento di distacco/aggregazione o creazione contro la volontà delle collettività direttamente interessate. Il secondo, il *referendum-parere*, anche se non previsto dalla Costituzione, potrebbe essere introdotto dal legislatore ordinario ed avrebbe una valenza consultiva.

²⁷ Sul punto, anche se in relazione all'interpretazione del comma 2° dell'art. 132, 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., p. 430.

²⁸ 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., p. 429.

²⁹ M. Orofino, *Il territorio di regioni, province e comuni*, cit., p. 259-260. Il parere dei Consigli anche in Assemblea costituente è stato considerato come lo strumento per far emergere gli interessi delle popolazioni non direttamente coinvolte, sul punto si vedano le considerazioni svolte al precedente § 2.

regionale - che rappresenta tutta la popolazione nel suo complesso - viene svuotato del suo significato se, fin dalla fase iniziale di proposta di modifica territoriale, viene richiesto il coinvolgimento delle popolazioni non direttamente interessate³⁰.

Complessivamente la legge di attuazione finisce con il conferire l'iniziativa referendaria a soggetti - i Consigli provinciali delle Province direttamente interessate e i Consigli comunali che rappresentano una parte considerevole delle restante popolazione - che ne sono privi in base alla lettera della disposizione costituzionale³¹. Pare piuttosto evidente che, in questo modo, il coinvolgimento in fase di iniziativa e in quella di consultazione dei soggetti diversi da quelli interessati al distacco si trasformi in un potere di veto «insormontabile» che limita significativamente il «principio di autodeterminazione» delle autonomie locali³².

5. L'identificazione tra comunità e territorio: la funzione del referendum di cui all'art. 132 Cost.

Le ragioni che la Corte costituzionale adduce per giustificare la diversità delle soluzioni cui giunge consistono - come osservato - nella maggiore pervasività degli interessi coinvolti e negli effetti della variazione che si rifletterebbero non solo sulle popolazioni direttamente interessate alla variazione, ma anche su quelle che comunque subirebbero gli effetti della variazione.

In realtà, la Costituzione richiede che in entrambi i casi di variazione territoriale (di cui all'art. 132, 1° e 2° comma) vengano «sentiti i Consigli regionali coinvolti» a garanzia che gli interessi delle Regioni (che «cedono e/o aggregano» territorio) possano essere presi in considerazione al fine di valutare i complessivi effetti istituzionali che la variazione è destinata a produrre.

La Corte costituzionale giustifica la diversità di trattamento delle ipotesi di cui all'art. 132, 1° e 2° comma, essenzialmente in base a due rilievi collegati l'un l'altro. In primo luogo, nel comma 2° dell'art. 132 Cost. si fa menzione delle Province e dei Comuni interessati alla modifica, mentre nel 1° comma si fa riferimento ai Consigli comunali delle popolazioni interessate. Secondo il giudice delle leggi, questa «espressione linguistica» è solo apparentemente simile ma viene a comprendere un ambito di applicazione più vasto. Di conseguenza, gli interessi che vengono in considerazione nelle ipotesi di creazione di una nuova Regione sono caratterizzati da maggiore «pervasività».

In verità, con riguardo alla *ratio* della disposizione costituzionale, ovvero alla finalità emersa già in Assemblea costituente, sembra piuttosto chiaro - come osservato - che la norma sia diretta a coinvolgere nel procedimento solo le popolazioni direttamente interessate, soprattutto nella fase di iniziativa referendaria. Del resto, proprio la maggiore «pervasività» degli interessi coinvolti nel caso di creazione di una nuova Regione, ha indotto il Costituente a richiedere il parere del Consiglio regionale e l'adozione del procedimento di revisione costituzionale che pare possano consentire di prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti, riguardanti non solo l'assetto territoriale della singola Regione interessata, ma l'ordinamento repubblicano nel suo complesso³³.

³⁰ In tal senso cfr. anche L. Spadacini, *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove regioni. Riflessioni a margine della sentenza n. 278 del 2011 della Corte costituzionale*, cit., p. 11.

³¹ R. Pinardi, *Migrazioni comunali e diritto all'«autodeterminazione delle collettività locali»: una «zona franca» nel giudizio sui conflitti?*, cit., p. 3782-3783.

³² M. Malo, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 2007, p. 650.

³³ Sul punto si veda la sent. n. 246 del 2010 in cui la Corte costituzionale ha escluso l'illegittimità della legge n. 117 del 2009 che disponeva il distacco/aggregazione di sette Comuni dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna anche se il parere del Consiglio regionale interessato era stato solo formalmente acquisito

L'interpretazione della Corte costituzionale, fondata sull'ampiezza degli interessi, rende praticamente impossibile avviare il procedimento di distacco destinato alla creazione di una nuova Regione. L'onerosità del procedimento richiesto dall'art. 42, comma 2°, della l.n. 352 del 1970 frustra la possibilità stessa di avviare il procedimento, non consente al Consiglio Regionale interessato di esprimersi e non consente neppure l'avvio del procedimento legislativo aggravato che permetterebbe di soppesare effettivamente "quanto" siano pervasivi gli interessi coinvolti. La soluzione legislativa condivisa dalla Corte costituzionale - di fatto - non permette di prendere in considerazione, tanto l'esigenza espressa dalle collettività locali direttamente interessate, quanto gli interessi che vengono effettivamente in considerazione.

Nel merito la preoccupazione di evitare la scissione del territorio nazionale in molteplici enti regionali di dimensioni ridotte è fondata e non è un caso che, invece, l'ipotesi della fusione tra Regioni, sia stata disciplinata al 1° comma dell'art. 42, della legge di attuazione, in modo più semplice e, soprattutto, conforme al dettato costituzionale. Dal punto di vista politico, le esigenze di economicità, efficienza e razionalità nell'evitare la frammentazione del territorio regionale sono comprensibili, ma escludere in radice la possibilità che il Parlamento si confronti con le istanze provenienti da una parte del corpo elettorale non pare conforme rispetto alla finalità espressa dall'art. 132 della Costituzione. Sembra che il timore del confronto pubblico³⁴, specie se destinato allo smembramento delle Regioni, abbia indotto il legislatore a creare un sistema estremamente complesso in cui risulta difficile per le popolazioni interessate coinvolgere parte consistente delle restanti Assemblee comunali e provinciali al solo fine di aprire la fase preliminare (e non vincolante) di svolgimento del *referendum*.

Il rigore della disciplina di attuazione della disposizione costituzionale appare tanto più grave se si considera che l'unico modo per procedere alla modifica territoriale - attraverso la fusione, il distacco/agggregazione o la creazione - consiste nel richiedere proprio il consenso delle popolazioni interessate. La disposizione costituzionale sottrae allo Stato la possibilità di determinare la modificazione territoriale delle Regioni senza il consenso delle popolazioni interessate³⁵.

A differenza degli ordinamenti federali in cui, di norma, la Costituzione garantisce l'identità territoriale delle Regioni, la Costituzione italiana tutela «il diritto delle singole comunità

dalle Camere. Su questo interessante problema del rapporto tra svolgimento del procedimento legislativo di variazione territoriale ed adeguata presa in considerazione del parere consiliare non si può che rinviare a: E. Albanesi, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost. «sentiti» ma non...ascoltati*; S. Mabellini, *La prima esperienza di variazione territoriale delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale*, entrambi in *Giur. cost.*, 2010, rispettivamente p. 2969 e seg. e p. 3976 e seg.; T.E. Frosini, *Da una Regione all'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in www.federalismi.it, n.2/2010; R. Filippini, *La modifica di confini regionali per distacco di comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative*; F. Ratto Trabucco, *Riflessioni sulla prima attuazione dell'art. 132, secondo comma, Cost., dopo sessantuno anni di vita: l'esame del disegno di legge di variazione territoriale regionale e l'acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del «caso Alta Valmarecchia»*; entrambi in *Le Istituzioni del federalismo*, 2009, rispettivamente p. 7 e seg. e p. 621 e seguenti.

³⁴ M. Malo, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, cit., p. 647, osserva come in tema di variazioni territoriali sia emersa un'opinione negativa di gran parte del ceto politico che nasconde il timore di «messa in discussione della propria posizione di potere, di fronte alla possibile espansione di iniziativa destinate a sviluppare il senso di autodeterminazione, ovvero la consapevolezza di poter decidere «dal basso» (...) almeno la configurazione delle istituzioni locali».

³⁵ Sul punto M. Pedrazza Gorlero, *Art. 132*, cit., p. 199, osserva che la Costituzione limita l'autorità dello «Stato-soggetto e la vincola a recedere dalle aree nelle quali si manifestino i presupposti del riconoscimento di autonomia locale». Si veda anche G. D'Orazio, *Variazioni del territorio regionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, II, Milano, Giuffrè, 1977, p. 686, osserva che le comunità locali hanno un «potere, esclusivo e riservato di richiesta di modificazioni» territoriali.

locali all'autoidentificazione territoriale»³⁶. Negli ordinamenti federali la garanzia per gli enti territoriali interessati deriva, nella maggior parte dei casi, dal fatto che esiste una seconda camera che rappresenta gli interessi delle "Regioni" (*Länder*, Cantoni o Stati)³⁷ che viene coinvolta nel procedimento di variazione territoriale, adottato con legge costituzionale. Anche se in alcuni ordinamenti federali è prevista la possibilità di consultare le popolazioni interessate³⁸, similmente a quanto avviene nell'ordinamento italiano, le Costituzioni federali tutelano l'identità regionale, più che il diritto delle singole comunità territoriali ad intraprendere il procedimento e ad essere consultate³⁹.

Nella Costituzione italiana, invece, in assenza di una seconda camera regionale, è previsto un procedimento aggravato di revisione costituzionale che sottrae alla revisione costituzionale il principio di «autodeterminazione popolare» e che consente l'identificazione tra il territorio e la comunità regionale⁴⁰.

Ciò non significa che esista un "popolo"⁴¹ di Comuni e Province, titolare del diritto di creare una nuova Regione, ma solo che il procedimento di revisione costituzionale per la modifica

³⁶ A. Ferrara, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle regioni in nuove macroentità territoriali*, cit., p. 320.

³⁷ Si veda ad esempio l'art. IV, sez. 3, Cost. degli Stati Uniti d'America che conferisce il pieno potere di disporre del territorio al Congresso che può decidere la variazione unitamente al consenso dei legislativi degli Stati interessati, in assenza di qualsiasi coinvolgimento delle popolazioni interessate. Per ampi riferimenti a diversi ordinamenti federali: C. J. Friedrich, R.R. Bowie, *Studi sul federalismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1959, p. 867 e seg.; A. La Pergola, *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 323 e seg.; L. Ferraro, *Art. 131-132*, cit., p. 2543-2544. Sul ruolo delle seconde camere, in questa sede sia consentito un limitato rinvio a: R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali comparati, I, Gli Stati federali 'classici'*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 95 e seg. ed ivi per ulteriori riferimenti.

³⁸ Cfr.: l'art. 53, comma 2° della Costituzione svizzera e l'art. 29 della Legge fondamentale tedesca che comunque prevede un complesso procedimento in base al quale i provvedimenti di variazione sono adottati con legge federale che necessita di una «conferma» con *referendum* popolare. Il comma 3° dell'art. 29, precisa che il *referendum* ha luogo nei *Länder* dai cui territori, o da parti dei cui territori, deve essere tratto un nuovo *Land*, ovvero un *Land* avente nuovi confini (*Länder* interessati). La decisione di formare un nuovo *Land* o di modificare i confini di un *Land* si intende definitivamente adottata se, nel futuro territorio e nell'insieme dei territori o porzioni di territori del *Land* interessato, chiamati a cambiare di appartenenza, la maggioranza dei votanti nel *referendum* si esprime favorevolmente. Tale decisione non è adottata se nel territorio di uno dei *Länder* interessati la maggioranza dei votanti nel *referendum* rigetta la modificazione; non si tiene conto di tale rigetto se in una porzione di territorio, di cui si tratta di modificare l'appartenenza al *Land* interessato, una maggioranza dei due terzi approva la modificazione, salvo che nell'insieme del territorio del *Land* interessato una maggioranza dei due terzi la rigetti. La procedura risulta articolata e garantista delle istanze delle popolazioni direttamente e indirettamente interessate. Il comma 8° del medesimo articolo, in deroga a questo complesso procedimento, prevede la possibilità di adottare modifiche territoriali con l'adozione di un trattato, ovvero, mediante un accordo con lo Stato federale che prescinde dall'adozione del *referendum*. Sul punto, L. Ferraro, *Art. 132*, cit., p. 2544, sottolinea il carattere pattizio di tale ultima disposizione.

³⁹ Sul punto A. La Pergola, *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, cit., p. 336, nt. 42 *bis*, osserva che rispetto alle soluzioni accolte negli ordinamenti federali in senso proprio, la scelta del nostro Costituente «si è allineata con le poche altre che assegnano un ruolo assai rilevante alle manifestazioni di volontà degli enti e delle popolazioni interessate».

⁴⁰ M. Pedrazza Gorlero, *Art. 132*, cit., p. 196; F. Pizzetti, *Sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 290; A. Ferrara, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle regioni in nuove macroentità territoriali*, cit., p. 320; A. D'Atena, *Le vicende del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di A. D'Atena, Milano, Giuffrè, 1994, p. 225, ricorda che il procedimento di variazione territoriale di cui all'art. 132 Cost. riprende una soluzione simile rispetto alla Costituzione spagnola del 1931 e si preoccupa di collegare le modificazioni territoriali ad «un processo di autoidentificazione che veda coinvolte le popolazioni interessate». Si vedano anche le considerazioni di L. Spadacini, *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove regioni. Riflessioni a margine della sentenza n. 278 del 2011 della Corte costituzionale*, cit., p. 11.

⁴¹ M. Luciani, *Indagine conoscitiva sulla modifica dell'art. 132, c.2, della Costituzione, in materia di distacco e di aggregazione di Comuni e Province*, cit., p. 1397.

dell'assetto territoriale regionale (e, quindi, dell'art. 131 Cost.) è deciso dal Parlamento con un procedimento particolarmente aggravato che richiede la partecipazione di due organi: i Consigli e il corpo elettorale interessato alla variazione.

La Costituzione esclude che il Parlamento possa incidere in modo unilaterale⁴² nel procedimento di modifica territoriale. Di certo l'esito positivo del *referendum* non vincola l'*iter* legislativo ma produce l'obbligo per le Camere di prendere in esame la proposta di modifica. Al contrario, l'esito negativo del *referendum*, pur in presenza di un parere favorevole dei Consigli provinciali e/o comunali, precluderà qualsiasi progetto di variazione territoriale⁴³. Quindi il *referendum* in questione non può avere - come pure affermato dalla Corte costituzionale⁴⁴, nonché da parte della dottrina⁴⁵ - una mera valenza consultiva. Si tratta, invece, di un *referendum* con evidenti effetti costitutivi/deliberativi e, ancor meglio, preclusivi⁴⁶.

Certamente l'esito positivo della consultazione referendaria sarebbe difficile da disattendere, ma la funzione dell'*iter* legislativo consiste proprio nell'accertare e contemperare gli interessi sociali ed economici in gioco al fine di garantire i principi del pluralismo e dell'unità dell'ordinamento. Sotto questo profilo, se la consultazione fosse effettivamente limitata alle sole popolazioni direttamente interessate sarebbe politicamente più agevole per il legislatore disattendere l'indicazione popolare⁴⁷.

Comunque ciò che la Costituzione intende garantire è che la decisione di variazione territoriale non sia unilaterale e che non venga decisa dall'"alto". Anche una complessiva trasformazione dello Stato in senso federale, caratterizzata dalla creazione di macro-regioni, non potrebbe prescindere da un procedimento aggravato volto a garantire il rispetto della volontà delle popolazioni interessate⁴⁸. Non è pensabile una procedura al di fuori dell'art. 132 Cost. ed una eventuale modifica della disposizione costituzionale in questione dovrebbe sempre dettare adeguate garanzie per le popolazioni interessate.

La Costituzione nel cercare un equilibrio tra unità ed autonomia/decentramento (art. 5 Cost.) fonda l'identità stessa degli enti territoriali su un elemento pattizio che si esprime anche nel precludere qualsiasi variazione che non raccolga il consenso delle popolazioni interessate⁴⁹. In ultima analisi, rendere impraticabile la richiesta stessa di *referendum*

⁴² A. D'Atena, *Le vicende del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, cit., p. 226, osserva che l'art. 132 Cost. richiede dei «presupposti volti ad assicurare un'adeguata protezione delle minoranze (costituite dalle popolazioni interessate): presupposti che non sono nella disponibilità di una maggioranza parlamentare, ancorché qualificata».

⁴³ Sul punto, L. Paladin, *Il territorio degli enti autonomi*, cit., p. 645.

⁴⁴ Sent. 334 del 2004.

⁴⁵ Cfr.: T. Martines, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, cit., p.35 e seg.; V. Crisafulli, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, cit., p. 458-459; L. Paladin, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 647.

⁴⁶ Cfr.: G. M. Salerno, *Il referendum*, Padova, Cedam, 1992, p. 210 e seg.; M. Scudiero, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, Jovene, 1971, p. 49 e seg.; M. Pedrazza Gorlero, *Art. 132*, cit., p. 178.

⁴⁷ Nel caso in cui più Comuni e Province riuscissero a superare tutti gli "ostacoli" richiesti dalla legge di attuazione del 1970 e il *referendum* avesse esito positivo sarebbe effettivamente difficile disattendere le indicazioni popolari rispetto al caso in cui fossero consultate le sole popolazioni direttamente interessate.

⁴⁸ G. Demuro, *Popolazioni e variazioni territoriali: della giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Bin, C. Pinelli, Torino, Giappichelli, 1996, p. 147-149, il quale pone l'attenzione sulle diverse proposte di riforma in senso federale della Costituzione presentate nei primi anni novanta (soprattutto sulla spinta della Lega Nord) ed evidenzia i dubbi di legittimità costituzionale che hanno sollevato. Si veda inoltre: A. D'Atena, *Le vicende del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, cit., p. 226, e in part. nt. 66. Sull'attualità del problema delle modifiche territoriali, L. Ferraro, *I Referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, a cura F. Pinto, Torino, Giappichelli, 2004, p. 39. Si veda anche A. Ruggieri, *Fonti e norme dell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993, in part. p. 104.

⁴⁹ A. Ferrara, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle regioni in nuove macroentità territoriali*, cit., p. 331. Sul punto M. Pedrazza Gorlero, *Art. 132*, cit., p. 199-200, osserva

sembra un soluzione interpretativa contrastante proprio con il carattere pluralistico e pattizio del concetto costituzionale di autonomia.

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico – Università “Parthenope” di Napoli

Forum di Quaderni Costituzionali



che la legge di modifica territoriale ha un carattere «comunitario» ovvero essa è «deliberata congiuntamente da una comunità territoriale e dal Parlamento». In questo modo mutano i soggetti del processo di integrazione politica e, soprattutto, muta il «punto di integrazione» verso il soggetto comunitario.

Costituzionali