

**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**

Il primo comma dell'art. 132 della Costituzione descrive il procedimento di creazione di nuove Regioni stabilendo che «Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti *Consigli comunali* che rappresentino almeno un terzo delle *popolazioni interessate* e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle *popolazioni stesse*».

L'art. 42 della legge 25 maggio 1970 n. 352, che detta la disciplina «sui *referendum* previsti dalla Costituzione»¹, dopo aver disciplinato al primo comma le procedure per la creazione di nuove Regioni mediante la fusione di Regioni già esistenti², stabilisce al comma secondo il procedimento per la creazione di nuove Regioni mediante distacco di territori da una Regione esistente. Tale disposizione stabilisce che in questo caso «La richiesta del referendum [...] deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, [...] *dei consigli provinciali* e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, *nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o comuni predetti*».

Fin dai primi commenti il contrasto della disposizione legislativa con quella costituzionale sembrava evidente in riferimento almeno a tre profili: a) quando consente ai Consigli provinciali di richiedere il referendum mentre la disposizione costituzionale menziona unicamente i Consigli comunali³; b) quando prescrive che la richiesta di referendum proveniente da Consigli comunali (o provinciali) che rappresentano le popolazioni che risiedono nel territorio di cui si chiede il distacco non sia di per sé sufficiente se non accompagnata dalla richiesta di Consigli comunali (o provinciali) che rappresentino almeno un terzo della popolazione che risiede nella parte restante della Regione⁴; c) quando richiede che l'iniziativa referendaria sia avanzata da Consigli

¹ Così nella rubrica della legge.

² Mentre nell'art. 132 Cost. le procedure per la fusione di Regioni e quelle per la creazione di nuove Regioni sono disciplinate congiuntamente, nella legge n. 352 del 1970 i due procedimenti ricevono una disciplina parzialmente difforme. In particolare, come già rilevava M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, in E. ROTELLI, F. TRIMARCHI BANFI, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, tomo III, Bologna-Roma, 1990, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, p. 149, «La disciplina dell'iniziativa referendaria in ipotesi di «*fusione*» è quella che meno si discosta dalla previsione costituzionale».

³ A questo proposito M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 148, afferma che la disposizione legislativa, nell'attribuire l'iniziativa per la fusione o la creazione di nuove Regioni anche ai Consigli provinciali, «ha notevolmente ed illegittimamente innovato le prescrizioni costituzionali, accordando l'iniziativa referendaria ad organi in esse non previsti». I Consigli provinciali sono invece menzionati al comma secondo dell'art. 132 Cost. in riferimento al distinto procedimento di passaggio di Comuni o – appunto – Province da una Regione all'altra. Successivamente, L. FERRARO, *Art. 131, Art. 132*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, III, Milano, 2006, p. 2538, avrebbe definito il coinvolgimento provinciale come «non previsto dalla Costituzione».

⁴ Di nuovo si veda M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 148, che ritiene illegittima la disposizione legislativa in parola nella misura in cui condiziona «quella dei titolari all'iniziativa necessariamente congiunta di soggetti [...] non contemplati» dalla disposizione costituzionale. Conformemente si veda L. FERRARO, *op. cit.*, p. 2538.

comunali (o provinciali) che rappresentino non già un terzo delle popolazioni che risiedono nel territorio di cui si chiede il distacco bensì la loro totalità⁵.

La carenza di iniziative volte a creare nuove Regioni seguendo la procedura di cui al primo comma dell'art. 132 Cost. è forse all'origine della scarsa attenzione che tali discrepanze tra disposizione costituzionale e disposizione legislativa hanno suscitato, salvo rare eccezioni⁶, nella dottrina nonché nella giurisprudenza costituzionale⁷.

Tuttavia, la questione è tornata d'attualità a seguito della richiesta da parte dei rappresentanti di Consigli comunali rappresentativi di più di un terzo della popolazione della provincia di Salerno di costituire una nuova Regione con il nome invero stravagante di Principato di Salerno. All'iniziativa dei Consigli comunali si univa quella del Consiglio provinciale di Salerno, a ciò (illegittimamente) titolato, come detto, dal comma secondo dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970.

Con ordinanza depositata il 2 febbraio 2011, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, attivato dai richiedenti come prescrive la legge, ha investito la Consulta della questione di legittimità costituzionale della legge 25 maggio 1970 n. 352 sotto due profili: laddove la disposizione legislativa richiede che l'iniziativa sia supportata anche da enti rappresentativi delle popolazioni che subiscono il distacco (vedi *supra*, p. 1, lett. b)); laddove la stessa richiede che l'iniziativa provenga dalla

⁵ Sempre M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 148, nota come il legislatore d'attuazione abbia voluto «condizionare, con evidente violazione della norma costituzionale, l'avvio del procedimento all'iniziativa referendaria di tutte le popolazioni comunque interessate alla variazione». Di nuovo dello stesso parere L. FERRARO, *op. cit.*, p. 2538.

⁶ Con riguardo alle opere monografiche occorre ricordare M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, I, 1979, e II, 1991.

⁷ La giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione all'art. 132 Cost. è tutt'altro che cospicua. Essa, prima della sentenza n. 278 del 2011, era addirittura assente con riguardo al primo comma in materia di costituzione di nuove Regioni o di fusione di quelle già esistenti. Ciò va spiegato con l'esiguità di richieste presentate ma anche con la complessità del meccanismo previsto che ha indotto i promotori a tentare la via più breve, ancorché di dubbia legittimità costituzionale, di modificare l'elenco di cui all'art. 131 Cost. attraverso una revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138 Cost. 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*, n. 3/2005, p. 421, n. 15, indica alcuni progetti di legge di revisione costituzionale presentati nella XIV legislatura allo scopo di creare nuove Regioni aggirando le disposizioni dell'art. 132 Cost. È noto inoltre che l'unica Regione creata dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il Molise, è stata istituita al di fuori delle procedure di cui al primo comma dell'art. 132 Cost., con la legge costituzionale n. 3 del 1963. Sulla dubbia legittimità del procedimento impiegato si veda M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 131*, in E. ROTELLI, F. TRIMARCHI BANFI, M. PEDRAZZA GORLERO, *op. cit.*, p. 87 ss. Quanto al secondo comma, la strada del distacco-aggregazione da una Regione ad un'altra di Comuni o Province, da ultimo è divenuta una prospettiva molto allettante soprattutto per i Comuni confinanti con Regioni a Statuto speciale, nel non celato intendimento di sfruttarne, aggregandovisi, i benefici finanziari di cui queste godono. In tali ipotesi, in particolare, si è però dubitato che il procedimento ex secondo comma dell'art. 132 Cost. potesse impiegarsi, sul presupposto che il territorio delle Regioni speciali godesse di una protezione rafforzata. Del resto gli Statuti delle Regioni speciali hanno rango costituzionale mentre l'art. 132 Cost. consente che il trasferimento di territori da una Regione all'altra avvenga con legge della Repubblica, una fonte con forza subcostituzionale. Per di più, gli Statuti delle Regioni speciali contengono l'indicazione precisa del territorio di cui sono composte, come rileva A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2007, p. 659 ss., il quale, comunque, ritiene che il procedimento di cui all'art. 132 Cost. possa riguardare anche le Regioni ad autonomia speciale. La Corte costituzionale, condivisibilmente, ha adottato quest'ultima tesi, negando una specificità delle Regioni a Statuto speciale con riguardo alla variazione dei loro territori (sentenza n. 66 del 2007, commentata oltre che da A. D'ATENA, *op. cit.*, p. 659 ss., anche da M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *le Regioni*, n. 3-4/2007, p. 641 ss.). In ogni caso, nessuna di tali iniziative, che hanno coinvolto Comuni che intendevano "migrare" verso la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia, ha avuto successo. In effetti, nonostante in molti casi i referendum abbiano visto l'approvazione popolare della variazione proposta, ad essi non è mai seguita l'approvazione delle leggi di modifica (per tutti i dati relativi a tali variazioni si veda il sito internet dell'Unione Comuni italiani per cambiare Regione: www.comunichecambianoeregione.org). È invece terminato con successo il distacco di alcuni Comuni marchigiani, nonostante il parere contrario della Regione cedente, che si sono aggregati all'Emilia Romagna con l'approvazione della legge 3 agosto 2009 n. 117. Con riferimento a tale modifica dei confini regionali si vedano T.E. FROSINI, *Da una Regione a un'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in *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*, e T. DI FEDE, A. MAGLIERI, *L'aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia: l'effetto sui procedimenti amministrativi e sull'assetto delle istituzioni*, entrambi in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2009, p. 7 ss.

totalità degli enti di cui si chiede il distacco (vedi *supra*, p. 1, lett. c)⁸. Riassuntivamente, l'Ufficio centrale per il referendum chiedeva alla Corte di accertare che la nozione di *popolazioni interessate*⁹ impiegata nel primo comma dell'art. 132 Cost. con lo scopo di identificare i soggetti titolari dell'iniziativa referendaria per la creazione di nuove Regioni avesse trovato un'illegittima traduzione a livello legislativo.

Al fine di acclarare il significato della locuzione *popolazioni interessate* per risolvere il menzionato problema interpretativo, la Corte avrebbe potuto avvalersi da un lato della propria giurisprudenza in materia di variazione delle circoscrizioni comunali, dall'altro del proprio precedente in materia di trasferimento di Comuni o Province da una Regione ad un'altra.

Quanto alla giurisprudenza in materia di variazioni comunali¹⁰, che è in effetti copiosa e altalenante¹¹, essa avrebbe potuto costituire per la Corte un punto di partenza utile, giacché la locuzione *popolazioni interessate* ricorre anche nel secondo comma del successivo art. 133. Ai sensi di quest'ultimo, infatti, variazioni al territorio di un Comune possono essere disposte all'interno di un procedimento nel quale occorre che siano «sentite le *popolazioni interessate*». In questo contesto, il significato riconosciuto dalla Corte costituzionale a tale espressione aveva oscillato tra interpretazioni restrittive (sulla base delle quali per popolazioni interessate dovrebbero intendersi solo quelle che insistono sul territorio oggetto della variazione), ed altre assai estensive¹² (per cui sarebbe richiesta la consultazione di tutte le popolazioni incluse nel Comune cedente ed anche in quello eventualmente annettente)¹³. Infine, la giurisprudenza costituzionale in materia di variazione dei territori comunali è giunta a una interpretazione tendenzialmente flessibile della locuzione *popolazioni interessate* di cui all'art. 133 Cost. che dà peso agli interessi concretamente individuabili in ogni specifica modificazione territoriale al fine di individuare l'ambito di popolazione da consultare¹⁴.

Quanto invece al precedente in materia di trasferimento di Comuni o Province da una Regione ad un'altra, che non a caso l'Ufficio centrale per il referendum richiamava a sostegno delle questioni sollevate in relazione all'istanza salernitana, esso sembrava particolarmente rilevante almeno per due ragioni.

In primo luogo, un'espressione analoga a quella di *popolazioni interessate* compare anche in relazione al procedimento di distacco-aggregazione, disciplinato sempre dall'art. 132 Cost. ma al secondo comma. Tale disposizione prevede, infatti, che «Province e Comuni, che ne facciano richiesta», passino da una Regione ad un'altra «con l'approvazione delle *popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati* espressa mediante referendum e con legge della Repubblica».

In secondo luogo, tale precedente sembrava particolarmente rilevante perché aveva avuto ad oggetto la stessa disposizione di cui al secondo comma dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970, che si applica tanto ai procedimenti di creazione di nuove Regioni quanto al trasferimento di Comuni o Province da una Regione

⁸ La questione di cui alla lett. a), relativa alla legittimazione dei Consigli provinciali, deve essere stata considerata irrilevante, dal momento che l'iniziativa referendaria salernitana era stata congiuntamente avanzata dal Consiglio provinciale di Salerno e da Consigli comunali rappresentativi di un terzo della popolazione della provincia. L'accoglimento della questione di cui alla lett. c) avrebbe infatti reso irrilevante, ai fini dell'accoglimento della richiesta referendaria, l'istanza proveniente dal Consiglio provinciale.

⁹ La Corte costituzionale concorderà con questo assunto, come si desume dall'affermazione al punto 3. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 278 del 2011, secondo cui al fine della soluzione della questione proposta «l'individuazione dell'esatta valenza dell'espressione "popolazioni interessate" è preliminare ad ogni altra valutazione».

¹⁰ In merito si vedano M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *le Regioni*, n. 6/2002, p. 1393 ss., e L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi e il ruolo del territorio*, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. CAMMELLI, Bologna, 2007, p. 639 ss.

¹¹ M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 1393, definiva tale giurisprudenza «faticosa e non limpida».

¹² Esse possono dirsi estensive con riguardo alla nozione di popolazioni interessate ma risultano invero restrittive del diritto delle comunità all'autodeterminazione territoriale.

¹³ Si vedano, quanto all'interpretazione restrittiva, le sentenze n. 8 del 1969 e n. 453 del 1989 e, per l'interpretazione estensiva, le sentenze n. 62 del 1975 e n. 107 del 1983.

¹⁴ Sentenze n. 433 del 1995, n. 94 del 2000 e n. 47 del 2003.

all'altra. Dunque, anche nell'ipotesi di distacco-aggregazione la legge n. 352 del 1970 richiedeva che l'iniziativa provenisse dai Comuni e dalle Province interessate e che ad essa si aggiungesse necessariamente la richiesta di Consigli comunali o provinciali che rappresentassero un terzo della restante popolazione della Regione.

La Corte costituzionale era stata investita della questione di legittimità della citata disposizione dall'Ufficio centrale per il referendum, il quale era stato attivato dalla richiesta del Comune di San Michele al Tagliamento di passare dal Veneto al Friuli Venezia Giulia. Tale richiesta non era però supportata da quella di Consigli comunali rappresentativi di un terzo della restante popolazione veneta e dunque la soluzione della questione di legittimità costituzionale della legge, fino ad allora denunciata in astratto, diveniva indispensabile per la decisione di un caso concreto. Nel risolvere la questione, con la sentenza n. 334 del 2004, la Corte costituzionale non considerava utilizzabile la propria giurisprudenza in materia di modificazioni dei territori comunali. Secondo la Corte, infatti, «La specificità dell'ipotesi di variazione territoriale disciplinata dall'art. 132 Cost.» in materia di trasferimento di territori da una Regione ad un'altra non consente di «mutare 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, che prevede l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni»¹⁵. Come già sottolineato dalla dottrina¹⁶, il rilievo appare invero sbrigativo, giacché la specificità delle diverse procedure di cui agli artt. 132 e 133 Cost. non esclude affatto che possano rinvenirsi tra le stesse alcuni aspetti in comune. Del resto Pedrazza Gorlero, nel commentare la sentenza della Corte costituzionale n. 453 del 1989, la quale stabiliva che, in materia di variazioni comunali, le *popolazioni interessate* dovevano farsi coincidere (ai sensi dell'art. 133 Cost.) con quelle insistenti sull'area territoriale oggetto della variazione, qualificava l'asserzione come «affermazione di portata generale»¹⁷. Nonostante ciò, nell'ambito della decisione circa la questione sollevata in relazione all'elevazione a Regione della provincia di Salerno, i criteri interpretativi elaborati dalla Corte in materia di popolazioni interessate alla modifica delle circoscrizioni comunali, stante il discutibile rilievo di cui alla sentenza n. 334 del 2004, non potevano venire in soccorso¹⁸.

Nel merito, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 334 del 2004, dichiarava comunque costituzionalmente illegittima la disposizione del secondo comma dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970, ancorché limitatamente all'ipotesi di distacco-aggregazione¹⁹. Pertanto, con riferimento al secondo comma dell'art. 132 Cost. in materia di trasferimento di territori da una Regione ad un'altra, le *popolazioni interessate* (nelle proprie rappresentanze consiliari) ai fini della richiesta di referendum venivano individuate dalla Corte costituzionale in quelle insistenti sull'area territoriale oggetto del distacco. Conseguentemente risultava illegittima la disposizione legislativa che onerava i Consigli comunali dei territori oggetto del distacco di procurarsi altresì l'assenso di Consigli comunali rappresentativi di un terzo della popolazione regionale residua. Non dando soverchio peso alle questioni di interpretazione letterale, il giudice costituzionale giustificava la propria decisione sulla base di due argomenti sostanziali. In primo luogo, la Corte rilevava che, con riferimento al procedimento di distacco di Comuni o Province da una Regione, il coinvolgimento di assemblee elettive rappresentative di almeno un terzo della popolazione regionale

¹⁵ Punto 2.2. del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Secondo T. F. GIUPPONI, *op. cit.*, p. 428, si tratta di un'«apodittica affermazione».

¹⁷ M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei comuni, in Le Regioni*, n. 6/1990, p. 1781.

¹⁸ Infatti la Corte costituzionale ribadisce anche nella sentenza n. 278 del 2011, al punto 3.1. del *Considerato in diritto*, la non trasferibilità della giurisprudenza in materia di variazioni comunali alle ipotesi di variazione dei territori regionali.

¹⁹ Per un commento della sentenza si vedano T. F. GIUPPONI, *op. cit.*, p. 417 ss., R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2004, p. 3782 ss., e C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di province e comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei "secessionisti". Corte costituzionale, sent. n. 334/2004*, nella sezione destinata alle cronache di giurisprudenza del vecchio sito internet della rivista Aic, 2004.

residua, ponendo a carico dei richiedenti «un onere di difficile e gravoso assolvimento», si sarebbe risolto «nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale». In secondo luogo, poiché il referendum che segue l'iniziativa delle assemblee rappresentative «mira a verificare se la maggioranza delle popolazioni dell'ente o degli enti interessati approvi l'istanza di distacco-aggregazione, deve coerentemente discenderne che la legittimazione a promuovere la consultazione referendaria spetta soltanto ad essi e non anche ad altri enti esponenziali di popolazioni diverse».

Nel risolvere la questione originata dall'iniziativa per la costituzione del Principato di Salerno, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 278 del 2011, ha invece respinto la questione di costituzionalità sottoposta, ritenendo che, con riferimento al procedimento di creazione di una nuova Regione, risulta compatibile con il primo comma dell'art. 132 il disposto legislativo che impone di corredare l'istanza proveniente dagli enti insistenti sui territori destinati a distaccarsi con quella degli enti rappresentativi di almeno un terzo della popolazione residua. Conseguentemente, l'ulteriore questione sollevata dall'Ufficio centrale per il referendum, relativa alla previsione legislativa che impone che la richiesta provenga dalla totalità dei Consigli dei Comuni insistenti sui territori della Regione istituenda, diveniva irrilevante e su di essa, nonostante la sua evidente fondatezza, la Corte non si pronunciava.

Con la sentenza 278 del 2011, un po' sorprendentemente²⁰, il giudice delle leggi si discostava, dunque, da quanto affermato con riferimento al trasferimento di Comuni e Province da una Regione a un'altra, reputando che i principi che aveva elaborato a quel riguardo nella sentenza n. 334 del 2004 non fossero applicabili all'ipotesi di creazione di nuova Regione. Conseguentemente, le *popolazioni interessate* alla creazione di nuove Regioni, in base al primo comma dell'art. 132 Cost., non solo non coincidono con quelle interessate alle mutazioni dei territori comunali di cui al secondo comma dell'art. 133 Cost., ma non sono sovrapponibili nemmeno a quelle interessate ai processi di distacco-aggregazione di territori, di cui al secondo comma dell'art. 132 Cost. Le giustificazioni addotte per il *distinguishing*, a mio modo di vedere, non vanno però esenti da critiche.

Un primo ordine di motivi che la Corte ha avanzato allo scopo di giustificare l'impossibilità di estendere la sua giurisprudenza in materia di distacco-aggregazione a quella di creazione di nuove Regioni è di tenore letterale e si articola in due distinte considerazioni, che compaiono la prima nel punto 3.1. del *Considerato in diritto* e la seconda nel successivo punto 3.4.

Secondo la prima considerazione, il secondo comma dell'art. 132 Cost., che riguarda l'ipotesi di distacco-aggregazione, distinguerebbe nettamente gli enti richiedenti (ricorrendo all'espressione «Province e Comuni, che ne facciano richiesta») da quelli la cui popolazione deve essere consultata (individuati indirettamente dalla previsione che richiede «l'approvazione della maggioranza delle popolazioni [...] delle Province interessate [...] o dei Comuni interessati»). Viceversa, il primo comma dell'art. 132 Cost., in materia di fusione o creazione di nuove Regioni, farebbe coincidere i primi (gli enti richiedenti) con i secondi (gli enti le cui popolazioni debbono essere consultate). In effetti, alla creazione di una nuova Regione si può addivenire, stando alla lettera del primo comma, «quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle *popolazioni interessate* e la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle *popolazioni stesse*». L'argomento letterale, dunque, consentirebbe di desumere che, mentre nel caso di distacco-aggregazione tra enti proponenti (che richiedono il referendum) ed enti interessati (la cui popolazione deve essere consultata in via referendaria) vi possa essere distinzione, nell'ipotesi di fusione o creazione ci debba essere necessariamente coincidenza tra i primi ed i secondi,

²⁰ Infatti L. FERRARO, *op. cit.*, p. 2538, affermava: «La sentenza 334/2004 [...] ha preso in esame il solo caso di *distacco-aggregazione*, ma ciononostante è possibile ricavarne ermeneuticamente il principio generale per cui sono popolazioni (*in primis*) interessate quelle che risiedono nel territorio direttamente oggetto di variazione».

come attesterebbe l'uso dell'aggettivo *stesse*²¹. Anche se tale deduzione fosse indubbia (ma non lo è secondo la dottrina più autorevole in materia²²), la differente formulazione dei due commi consentirebbe soltanto di affermare la sussistenza o meno di tale coincidenza. Dalla formulazione della lettera del testo, però, nulla si può desumere circa il significato di *popolazione interessata*, espressione che individuerrebbe – nel caso di fusione o nuova creazione – tanto i richiedenti quanto i destinatari della consultazione referendaria.

Inoltre, il significato di ente *interessato*, con riferimento all'ipotesi di distacco-aggregazione, è di fatto chiarito dalla prassi costante e mai messa in discussione, sulla base della quale gli ormai numerosi referendum tenuti hanno sempre coinvolto le sole popolazioni dei Comuni richiedenti il distacco e mai quelle delle popolazioni residue²³. Infine, mantenendosi sul piano dell'interpretazione letterale, così come nel secondo comma dell'art. 132 Cost. sono considerate *interessate* le sole popolazioni che si distaccano, analogamente ai sensi del primo comma dovrebbero ritenersi *interessate* alla creazione della nuova Regione le sole popolazioni che vi danno origine. Ne conseguirebbe che solo queste ultime andrebbero consultate mediante referendum e pertanto, poiché ai fini del primo comma le popolazioni da consultare e quelle dai cui enti esponenziali deve provenire la richiesta sarebbero le *stesse*, l'iniziativa referendaria dovrebbe poter provenire proprio da Consigli comunali che rappresentino un terzo della popolazione della nuova Regione.

Quanto al secondo degli argomenti letterali, di cui al punto 3.4. del *Considerato in diritto*, la Corte sostiene che «la incomparabilità dei fenomeni giuridici disciplinati dal primo e dal secondo comma dell'art. 132 della Costituzione» si giustificerebbe anche perché «mentre nel secondo comma si fa menzione delle Province e dei Comuni "interessati" alla modifica, nel primo comma il riferimento è ai Consigli comunali delle "popolazioni interessate"»²⁴. L'argomentazione lascia invero perplessi dal momento che la diversa formulazione potrebbe ben dipendere dalla diversità della struttura sintattica dei due commi e da ragioni meramente stilistiche. Così, secondo la Corte, perché al primo comma si potesse riconoscere lo stesso significato rinvenuto nel secondo sarebbe stato necessario aggiungere la cacofonica ripetizione del sostantivo Comuni²⁵. In ogni caso, anche qualora si volesse muovere formalisticamente dal presupposto che a due locuzioni letteralmente diverse debbano accedere due significati difformi, resterebbe da dimostrare che la locuzione *popolazioni interessate* di cui al primo comma debba considerarsi comprensiva, oltre che delle popolazioni direttamente interessate (ossia di quelle che insistono sui territori per i quali è richiesto il distacco), anche di quelle interessate in via indiretta o più propriamente controinteressate²⁶.

L'incapacità del dato testuale di costituire il terreno solido su cui costruire una nozione di *popolazioni interessate* diversificata a seconda che riguardi fenomeni di creazione di nuove Regioni piuttosto che di distacco-aggregazione è poi confermata da un'ulteriore circostanza. La Corte Costituzionale, infatti, nel dichiarare con la sentenza n. 334 del 2004 l'illegittimità del secondo comma dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970, laddove onerava i richiedenti il distacco-aggregazione di farsi affiancare dalla richiesta di Consigli comunali o provinciali rappresentativi di almeno un terzo della popolazione regionale residua, precisava che

²¹ La Corte infatti afferma al punto 3.1. del *Considerato in diritto* che, con riguardo al procedimento di distacco-aggregazione, è «il testuale dettato costituzionale [...] ad imporre identità fra enti territoriali richiedenti ed enti territoriali (e relative popolazioni) direttamente interessati».

²² M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 156-157, aveva sottolineato che «l'aggettivo "stesse" sta in luogo di "interessate", e può quindi significare indifferentemente le *medesime* popolazioni o le popolazioni *interessate*».

²³ L'elenco dei referendum è riassunto nel sito internet dell'Unione Comuni italiani per cambiare Regione: www.comunichecambianoregione.org.

²⁴ L'argomentazione era già stata impiegata, ancorché solo *ad abundantiam*, nella sentenza n. 334 del 2004 e tuttavia criticata per la sua apoditticità da T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, p. 428.

²⁵ Il testo dunque avrebbe dovuto essere modificato in questo modo: «quando ne facciamo richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni *dei Comuni* interessat[...]» (in corsivo l'aggiunta che sarebbe stata richiesta).

²⁶ Secondo una terminologia mutuata dal diritto amministrativo per cui si vedano M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, II, cit., p. 73, e ID., *Art. 132*, cit., p. 124 ss.

le ragioni della propria decisione non si fondavano sulla nuova formulazione che il secondo comma dell'art. 132 Cost. aveva assunto dopo la sua revisione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. In effetti nella sentenza si affermava esplicitamente che la disposizione di legge «già appariva non conforme all'originaria formulazione del capoverso dell'art. 132 Cost.», secondo cui il trasferimento da una Regione all'altra poteva essere consentito «con referendum e con legge della Repubblica [...] Province e Comuni, che ne facciano richiesta»²⁷. Come rilevato dalla stessa Corte, la nuova formulazione semplicemente ha reso «ancor più evidenti e razionalmente ingiustificabili» le caratteristiche della disposizione legislativa laddove arbitrariamente richiedeva che l'iniziativa per il distacco di uno o più Comuni o Province dovesse essere supportata dalla richiesta di Consigli comunali o provinciali che rappresentassero un terzo della popolazione restante della Regione che avrebbe subito il distacco. Ma nella vecchia formulazione, come si può constatare, la distinzione testuale tra richiedenti e popolazioni da consultare (che sarebbe alla base del primo degli argomenti testuali riferiti, di cui al punto 3.1. del *Considerato in diritto*) era assai meno netta. Allo stesso modo, nel testo precedente la novella non vi era traccia nemmeno del riferimento alla locuzione *Comuni o Province interessate* (alla base invece dell'altro argomento, di cui al punto 3.4. del *Considerato in diritto*).

A seguito dell'esame delle argomentazioni ricavabili dal testo delle disposizioni costituzionali mi sembra che si possa concludere che il dato letterale non appare sufficientemente univoco al fine di sostenere che ai sensi del primo comma dell'art. 132 Cost., ossia per l'ipotesi di creazione di nuove Regioni, debbano ritenersi interessate al processo tanto le popolazioni che insistono sui territori di cui è chiesto il distacco quanto la popolazione regionale residua. In effetti la stessa Corte non sembra particolarmente convinta delle argomentazioni letterali quando evoca «il possibile polimorfismo» del concetto desumibile dall'espressione «popolazioni interessate», cui essa stessa – in verità – ha ampiamente contribuito²⁸.

Sembra più proficuo, pertanto, esaminare gli ulteriori argomenti di natura sostanziale che la Corte ha addotto allo scopo di salvare la disposizione legislativa che onera le popolazioni che richiedono il distacco da una Regione per costituire una nuova di condividere tale richiesta con Consigli comunali rappresentativi di almeno un terzo della popolazione regionale dalla quale chiedono di distaccarsi, diversamente da quanto affermato con riguardo all'ipotesi di distacco-aggregazione.

In primo luogo, la Corte rileva che, mentre il distacco-aggregazione sarebbe «tendenzialmente destinato a riguardare ambiti spaziali relativamente contenuti e comunque non tale da determinare una modificazione strutturale del complessivo assetto regionale dello Stato», le ipotesi di creazione di nuove Regioni riguarderebbero ambiti spaziali necessariamente più cospicui, posto che è richiesto che l'istituenda Regione abbia almeno un milione di abitanti. Pertanto, in tali casi, si avrebbero sempre conseguenze rilevanti «sul tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo» della parte restante della Regione, che dunque diverrebbe interessata²⁹.

La considerazione è senz'altro corretta nel suo presupposto e tuttavia pare trascurare un elemento rilevante. Infatti il distacco-aggregazione riguarda solo eventualmente territori di dimensione ridotta. Nulla esclude, infatti, che una intera provincia chieda il trasferimento ad altra Regione. Anzi, significativamente, mentre la Provincia non è nominata nel primo comma dell'art. 132 Cost. in riferimento alla creazione di nuove Regioni, essa è esplicitamente menzionata proprio nel secondo comma, con riguardo al distacco-aggregazione. Ne

²⁷ Non a caso, l'illegittimità della disposizione era già esplicitamente denunciata da M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 148, prima che intervenisse la novella del testo dell'art. 132 (vedi *supra* n. 4).

²⁸ L'espressione, in effetti, sulla base della giurisprudenza della Corte assume significati distinti: a) nel primo comma dell'art. 132 Cost.; b) nel secondo comma del medesimo articolo; c) nel capoverso dell'art. 133 Cost. In quest'ultimo caso, peraltro, il significato varia in relazione alle circostanze (M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 1381 ss.).

²⁹ Punto 3.3. del *Considerato in diritto*.

conseguo che, se un'intera provincia con un numero di abitanti superiore al milione – è il caso per l'appunto di quella di Salerno – intendesse distaccarsi da una Regione ed aggregarsi ad un'altra, la richiesta potrebbe provenire dai soli enti rappresentativi della popolazione che si trasferisce (allo stesso modo il referendum dovrebbe coinvolgere solo quella popolazione). Viceversa, se la stessa provincia intendesse erigersi a nuova Regione, l'iniziativa, a seguito della sentenza della Corte, dovrà necessariamente provenire, non solo dagli enti esponenziali di quella comunità, bensì anche da enti rappresentativi di almeno un terzo della popolazione regionale residua ed il referendum seguente dovrà riguardare anche quella quota di popolazione. Tale differenziazione appare tuttavia irragionevole. Infatti, le conseguenze sulla popolazione regionale residua – e dunque il suo interesse – non sembrano sostanzialmente divergere nei due casi di distacco-aggregazione o di creazione di nuova Regione se si ha riguardo a quei fattori politici, sociali, economici ed amministrativi cui faceva riferimento la Corte. Nel caso di specie, quale diversità di interesse avrebbe potuto essere individuata per la popolazione campana residua nel caso in cui la provincia di Salerno, anziché chiedere di costituirsi come nuova Regione, avesse chiesto di aggregarsi ad altra? Eppure, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, in un caso la richiesta potrebbe provenire da Consigli rappresentativi della sola popolazione salernitana mentre nell'altro si deve aggiungere anche l'iniziativa di enti esponenziali della popolazione delle altre province campane, così come in un caso il referendum riguarderebbe la sola provincia di Salerno mentre nell'altro l'intera Campania.

L'ulteriore ragione addotta dalla Corte a sostegno della sua decisione, che distingue nettamente tra distacco-aggregazione e nuova creazione di Regioni, riguarda la diversità della fonte abilitata a produrre la variazione richiesta: nel primo caso la legge della Repubblica, nel secondo la legge costituzionale. La differenza sarebbe rilevante, perché in quest'ultima ipotesi potrebbe essere chiamato ad esprimersi l'intero corpo elettorale qualora la legge costituzionale non fosse approvata con la maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera in seconda deliberazione e i soggetti titolari dell'iniziativa decidessero di esercitarla³⁰. Ciò attesterebbe – sembra suggerire la Corte – che il costituente avrebbe voluto una maggiore partecipazione diretta del popolo con riguardo alla creazione di nuove Regioni e ciò giustificherebbe quindi il ricorso alla diversa fonte. La spiegazione, tuttavia, lascia perplessi. La scelta della legge costituzionale in caso di creazione di nuove Regioni può essere più semplicemente spiegata con la circostanza che in tale ipotesi si tratta di incidere sull'elenco delle Regioni che, essendo indicato nel testo dell'art. 131 Cost., non è suscettibile di modificazioni attraverso una legge ordinaria³¹. Peraltro, l'argomento della Corte potrebbe anche essere impiegato in tutt'altro verso: proprio perché l'approvazione della legge costituzionale, in mancanza di un largo assenso parlamentare, potrebbe richiedere un referendum che coinvolga l'intero corpo elettorale nazionale, l'esigenza di un referendum in fase di iniziativa che coinvolga anche la popolazione residua della Regione che subisce la menomazione di una porzione del suo territorio ne potrebbe risultare, piuttosto che accresciuta, attenuata. Ed in effetti, sembra più sensato che sia proprio la comunità nazionale, piuttosto che la comunità regionale residua, ad essere consultata in caso di creazione di una nuova Regione quando non vi sia un vasto assenso parlamentare, perché è la comunità nazionale che deve poter valutare le ricadute di una tale iniziativa, in termini politici, economici, amministrativi ed anche di sostenibilità

³⁰ Punto 3.3. del *Considerato in diritto*.

³¹ In questo senso 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 e M. OLIVETTI, Torino, 2003, p. 257. Che il ricorso alla legge costituzionale in caso di creazione di nuove Regioni o di fusione di Regioni esistenti, a differenza di quanto avviene nell'ipotesi di distacco-aggregazione, sia giustificato dalla necessità di intervenire sul testo dell'art. 131 Cost. che reca l'elenco delle Regioni italiane sarebbe testimoniato anche dai lavori preparatori. Dalla loro analisi, infatti, si può desumere come, nella scelta della fonte con la quale disporre la variazione, le originarie preoccupazioni di natura sostanziale dei costituenti lasciarono spazio a ragioni di natura formale. In questo senso si veda M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 193.

finanziaria³². Viceversa tali elementi non dovrebbero essere ritenuti determinanti quando valutati dalla comunità regionale residua, perché l'interesse particolare di questa al mantenimento dell'unità regionale non può essere considerato decisivo rispetto all'interesse – egualmente particolare – della comunità richiedente la separazione dalla Regione originaria.

Gli argomenti addotti dalla Corte a giustificare la sua diversa pronuncia per il caso di nuova creazione di Regione rispetto a quello di distacco-aggregazione non paiono dunque pienamente convincenti. In effetti, anche nel caso di creazione di nuove Regioni sembrano valere *in toto* le due motivazioni sulla base delle quali la Corte ha deciso con riguardo all'ipotesi di distacco-aggregazione: l'esigenza di non frustrare l'autonomia delle comunità locali e la natura dei referendum richiesti dall'art. 132 Cost.

Dal primo punto di vista, il rispetto dell'autonomia delle comunità locali richiede infatti che ciascuna comunità, quando sia sufficientemente vasta, possa avviare da sé l'iter di creazione di una nuova Regione, senza dover ricorrere, almeno in fase di iniziativa, al preventivo assenso di Consigli comunali che rappresentino un terzo della popolazione regionale residua. A questo proposito la sentenza della Corte in materia di distacco-aggregazione sembrava ben più aderente alla convincente ricostruzione che la dottrina aveva proposto con riferimento al significato dei diversi procedimenti di variazione territoriale descritti in Costituzione. La scelta del costituente doveva infatti ritenersi ispirata al principio della «centralità» procedurale della volontà popolare», mostrando «di considerare le variazioni territoriali come fenomeni giuridici volontari»³³. Di più, il procedimento, «estremamente garantista nei confronti delle popolazioni interessate»³⁴, sarebbe strumentale al «principio dell'autodeterminazione popolare per l'identificazione del territorio e della comunità regionale»³⁵. Le procedure di variazione territoriale regolate in Costituzione sono dunque norme di garanzia «a tutela di una fondamentale sfera di libertà»³⁶. Solamente in questo modo, infatti, è possibile ricondurre armonicamente i procedimenti di cui agli artt. 132 e 133 Cost. al principio autonomistico fissato dal precedente art. 5, il quale, per conformarsi ai canoni della democrazia pluralista³⁷, tende a garantire «non tanto [...] gli enti territoriali come espressione delle comunità locali quanto [...] le comunità locali stesse, quale che sia o possa essere la formula organizzativa nella quale esse si esprimono»³⁸. Se si condivide tale ricostruzione, richiedere ad una comunità, che intenda staccarsi da una

³² Sul punto vedi A. FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica*, in *Diritto e Società*, n. 3/1995, p. 319, secondo cui la modificazione territoriale delle Regioni «è sempre da considerarsi questione di interesse nazionale». Per L. FERRARO, *op. cit.*, p. 2539, «L'art. 132 affida al Parlamento il delicato compito di valutare [...] la congruità della proposta di variazione territoriale all'interesse nazionale».

³³ Così M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 139.

³⁴ M. OROFINO, *op. cit.*, p. 262.

³⁵ Di nuovo M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 196. Di autonomia nell'identificazione territoriale delle comunità parla anche A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di A. D'ATENA, Milano, 1994, p. 224 ss. Secondo A. FERRARA, *op. cit.*, p. 332, «Le collettività regionali o sub regionali godono [...] di una situazione giuridica soggettiva, il diritto alla autoidentificazione territoriale».

³⁶ Così A. FERRARA, *op. cit.*, p. 317, il quale precisa che la procedura di cui all'art. 132 «è inequivocabilmente volta a sottrarre allo Stato la facoltà di determinare autoritativamente l'identificazione territoriale delle singole regioni» (p. 317-318). La natura garantistica dei procedimenti di cui all'art. 132 Cost. è altresì sottolineata dai già citati M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 168-169, e M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, cit., p. 262, nel solco di L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma 1990, p. 2, che afferma la natura garantistica di ogni aggravamento del procedimento legislativo.

³⁷ M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei comuni*, cit., p. 1786. Lo stesso concetto ricorre anche in ID., *Art. 132*, cit., p. 200. Con riferimento al solo art. 133 Cost. ma affermando un principio che pare di portata espansibile anche alle procedure per le altre variazioni territoriali, si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n. 453 del 1989 secondo cui «L'art. 133 Cost. [...] nella parte in cui garantisce la partecipazione popolare delle comunità locali fissa un principio di portata generale, che connota il significato pluralistico della nostra democrazia».

³⁸ F. PIZZETTI, *Sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, p. 290. Nello stesso senso A. FERRARA, *op. cit.*, p. 320, secondo cui «oggetto della garanzia costituzionale non è il nesso ente-territorio, ma quello cittadino-territorio. Non sono le regioni, cioè, ad avere riconosciuta la garanzia della propria identità territoriale [...], ma sono le popolazioni territorialmente situate, le singole comunità locali, a godere di un diritto all'autoidentificazione territoriale». Muovendo da premesse analoghe M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 139, aveva ritenuto la disposizione costituzionale di cui all'art. 132 Cost. sottratta alla stessa revisione in quanto corollario diretto proprio del principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. Ulteriormente, L. FERRARO, *op. cit.*, p. 2540, sottolinea che «il procedimento di all'art. 132, 1° co., intervenendo direttamente sull'elenco delle Regioni contenuto nel precedente art. 131, assegna a quest'ultimo una conseguente forza passiva potenziata, in quanto è sottratto all'ordinaria applicazione dell'iter di revisione

Regione (non importa se per costituirne una nuova o per aggregarsi ad altra già esistente), di assicurarsi preventivamente l'assenso di una cospicua parte della popolazione regionale residua non può che sembrare davvero poco rispettoso del principio di autonomia delle comunità nell'identificarsi come Regione. L'onere di procurarsi l'assenso della popolazione insistente sul territorio dal quale una comunità sufficientemente vasta intenda distaccarsi comporta, infatti, il riconoscimento in favore di quella di un sostanziale potere di veto, il che chiaramente frustra il principio di autodeterminazione nei procedimenti di variazione territoriale che, almeno con riferimento alla fase dell'iniziativa, non dovrebbe incontrare oneri troppo gravosi.

Quanto alla natura dei referendum richiesti dall'art. 132 Cost., la Corte costituzionale nella sentenza n. 334 del 2004 condivisibilmente sottolineava – almeno con riferimento a quelli del secondo comma – che essi sono volti a verificare se la maggioranza delle popolazioni per cui sia richiesto il distacco approva l'iniziativa degli enti richiedenti³⁹. La consultazione diretta della popolazione, da un punto di vista formale, riguarda dunque l'iniziativa e non l'approvazione del distacco. Prova ne sia che essa è richiesta nella fase iniziale dell'iter di distacco e non in quella finale, cui potrebbe pure non pervenirsi e che non compete alla comunità locale bensì a quella nazionale rappresentata nel Parlamento che delibera, con riferimento alle ipotesi di distacco-aggregazione, nella forma della legge della Repubblica. Ciò vale anche con riguardo al primo comma dell'art. 132 Cost., secondo cui l'oggetto della consultazione referendaria è «la proposta» di creazione di una nuova Regione, mentre l'approvazione finale dell'iniziativa analogamente è assegnata al Parlamento che la assume con legge costituzionale. Iniziativa e referendum, dunque, non attengono alla fase dell'approvazione, anche se ne rappresentano precondizioni, e dunque dovrebbero ritenersi limitati alla popolazione che intende erigersi a nuova Regione. Se l'oggetto del referendum è l'iniziativa di costituirsi in Regione, perché mai la comunità che intende costituirsi in Regione dovrebbe ottenere preventivamente l'assenso di comunità estranee alla nuova Regione che intende costituirsi? Anche a questo riguardo, del resto, la nuova sentenza della Corte sembra contraddire le acquisizioni di quella dottrina che, ricostruendo il momento referendario nell'ambito di un complesso procedimento volto ad affermare l'autonomia delle comunità anche nel costituirsi quali Regioni, ne rinveniva il senso nella sua capacità di consentire l'«autoidentificazione» della nuova comunità regionale, ciò che costituirebbe «appunto l'oggetto specifico del referendum»⁴⁰. Ma tale autoidentificazione risulta concettualmente e concretamente impossibile quando essa, nel manifestarsi in fase di iniziativa, nasca condizionata dalla necessità di ottenere l'appoggio di una quota molto cospicua della comunità regionale della quale non ci si sente parte.

La limitazione della consultazione referendaria alla popolazione che si costituisce in nuova Regione, per di più, non frustrerebbe affatto la partecipazione alla decisione finale di tutte le altre comunità variamente interessate. Come accennato, quella nazionale è implicata nella sua rappresentanza parlamentare che è chiamata a valutare la variazione territoriale nel caso di trasferimento di territori da una Regione all'altra (secondo comma dell'art. 132 Cost., che richiede la legge della Repubblica) e nel caso di fusione o creazione di nuova Regione (primo comma dell'art. 132 Cost.), quando la legge costituzionale sia approvata con una maggioranza sufficientemente vasta o comunque non sia ostacolata da una minoranza adeguata a

costituzionale». Di tale impostazione possiamo trovare traccia anche nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza n. 94 del 2000, con riferimento all'art. 133 Cost. (ma aggiungendo: «com'è del resto anche nell'art. 132, primo comma») ritiene che «l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione [vada] riferito direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali». Nella stessa direzione la sentenza n. 214 del 2010, che, sempre sulla base del parametro fornito dall'art. 133 Cost., dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale della Puglia n. 26 del 1973, come modificata dalla legge regionale n. 6 del 2010, laddove consentiva di escludere il referendum popolare in caso di accordo tra i Comuni interessati. In senso opposto, invece, si veda la sentenza n. 279 del 1994 (e relativo rinvio ad un precedente), secondo cui la rilevanza della disposizione di cui all'art. 133 Cost. «si coglie nel senso di garanzia che essa assume a tutela dell'autonomia degli enti minori *nei confronti delle Regioni*, al fine di "evitare che queste possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate" (sentenza n. 453 del 1989)».

³⁹ Punto 2.1. del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., p. 168-169.

promuovere il referendum. In tal caso, infatti, la comunità nazionale potrebbe anche essere chiamata ad esprimersi direttamente mediante il referendum costituzionale⁴¹. Nemmeno la popolazione regionale residua è comunque esclusa dal procedimento di variazione. Essa ne risulta infatti coinvolta attraverso il parere del Consiglio regionale nella quale è rappresentata, che è prescritto tanto dal primo quanto dal secondo comma dell'art. 132. Anzi, l'esplicita previsione nel testo dei due commi della disposizione costituzionale di un parere del Consiglio regionale sembra costituire un ulteriore argomento a favore dell'esclusione della necessità di un'iniziativa proveniente anche da un terzo delle popolazioni residue e, conseguentemente, della loro consultazione mediante referendum. Secondo la diversa interpretazione avallata dalla Corte, infatti, l'intera comunità regionale dovrà sempre essere consultata attraverso un referendum sull'iniziativa di costituzione di nuova Regione. Quale sarebbe lo spazio residuo per il prescritto parere del Consiglio regionale una volta che l'intero corpo elettorale regionale si fosse già espresso per via referendaria? In effetti, che l'introduzione del parere del Consiglio regionale sia connessa alla presupposizione che il referendum riguardi la sola comunità regionale troverebbe conferma anche nei lavori preparatori dell'art. 132 Cost., analiticamente ricostruiti da Pedrazza Gorlero⁴². Peraltro, nulla esclude che, quando ve ne sia in concreto la necessità, la popolazione regionale residua venga sentita anche direttamente mediante la via referendaria, almeno quando l'ordinamento regionale, in sede statutaria, lo consenta⁴³.

In conclusione, la sentenza n. 278 del 2011 rappresenta una battuta d'arresto nell'affermazione del principio di autodeterminazione delle comunità locali che aveva trovato progressivo spazio nella giurisprudenza costituzionale in materia di variazioni territoriali dei Comuni e di trasferimento di territori da una Regione ad un'altra. Nonostante ciò, non sembra che la sentenza in parola possa costituire un impedimento⁴⁴ perché il legislatore modifichi la disposizione che la Corte ha voluto salvare, restituendo alle comunità locali, almeno in sede di iniziativa, la libertà di autoidentificarsi quali comunità regionali senza sottostare al veto della popolazione regionale residua. Con un ribaltamento insolito rispetto ai ruoli consueti, è dunque questo un caso, certo marginale ma comunque significativo, in cui la progressiva affermazione dei valori costituzionali nell'ordinamento richiede forse che il legislatore faccia un passo più avanzato di quello mosso dalla Corte.

⁴¹ Con riguardo al legame tra interesse nazionale e tali deliberazioni delle Camere si veda G. D'ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale (Questioni costituzionali)*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, II, Milano, 1977, p. 683 ss.

⁴² M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132*, cit., il quale dedica alla ricostruzione dei lavori preparatori i paragrafi da 2 a 4 (p. 125-138) del suo commento. In particolare (p. 132) egli afferma che «La garanzia delle popolazioni non direttamente interessate o cointeressate alla variazione territoriale è commessa [...] al "previo parere delle Assemblee regionali interessate", sia nel caso di "distacco-aggregazione" sia nel caso di erezione di una nuova Regione», ed in proposito cita l'intervento dell'on. Ambrosini (nota 3, p. 132-133), che illustrava il senso dell'introduzione del parere del Consiglio regionale nella procedura di modificazione territoriale: «il referendum, si riferisce alle popolazioni interessate ad unirsi in Regioni nuove, mentre le Assemblee regionali delle Regioni interessate rappresentano anche le popolazioni le quali non entrerebbero nella nuova formazione, ma che potrebbero sentirsi danneggiate da questa separazione di una parte della Regione». L'opinione è ribadita dallo stesso Autore a p. 183, dove si segnala che tale sovrapposizione tra referendum e parere dei Consigli regionali è invece insuperabile con riguardo all'ipotesi di fusione tra Regioni già esistenti.

⁴³ Tale soluzione, che permetterebbe la consultazione referendaria anche della comunità regionale residua, presenterebbe il vantaggio di non comportare che l'iniziativa referendaria sia però obbligatoriamente assunta anche dagli enti rappresentativi di quella frazione della comunità regionale. Ciò risulta invece imposto dalla giurisprudenza costituzionale sul presupposto che il primo comma dell'art. 132 Cost. (vedi *supra*) imponga una identità necessaria tra enti promotori del referendum ed enti le cui popolazioni debbono essere consultate in via referendaria.

⁴⁴ La Corte costituzionale, infatti, nel fissare il *thema decidendum* (punto 3.2. del *Considerato in diritto*), precisa che «Si tratta [...] di verificare se anche nel caso di variazione territoriale disciplinato dal primo comma dell'art. 132 della Costituzione è dato riscontrare quei profili [...] che, giustificando un diverso contenuto del concetto di "popolazioni interessate", rendano *compatibile* con il dettato costituzionale la previsione, contenuta nell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, di un coinvolgimento, anche nella fase propositiva iniziale, di parte della restante popolazione regionale». Dunque si trattava di verificare se la citata disposizione di legge fosse compatibile con l'art. 132 e non se fosse l'unica interpretazione corretta. Ad onor del vero, altri brani non sembrano consentire una così facile minimizzazione del significato della pronuncia (si veda in proposito il punto 3.4. del *Considerato in diritto*).