

Lasciare la Campania: Molisannio o Due Principati?



***a cura di
Luigi Ruscello***

Quaderno n. 2 di Consulting Studio

***Edito in proprio da: Consulting Studio del Dott. Dante Ruscello
Benevento, marzo 2011***

L'immagine di copertina è tratta da:

***Il Sannio secondo l'Historical Atlas di William R. Shepherd
(1911)***

Indice generale

Prefazione	1
Un po' di storia	3
La normativa di riferimento	3
Gli articoli 57, 131 e 138 della Costituzione.....	4
L'articolo 132 della Costituzione	4
La legge 352 del 1970.....	6
Le tipologie di referendum.....	8
Le difficoltà intrinseche.....	9
Le prime esperienze concrete.....	10
La sentenza n. 334/2004 della Corte Costituzionale	12
La voglia di cambiamento	13
La modifica della disciplina costituzionale sul passaggio di comuni e province ad altra regione.....	17
La proposta di creazione del “Principato di Salerno” e i dubbi di costituzionalità dell’Ufficio centrale per il referendum	19
L'ipotesi Molisannio	21
L'ipotesi Due Principati	21
Conclusioni	22
Appendice 1 – Brani storici.....	26
Appendice 2 – Articoli Costituzione	31
Appendice 3 – Legge n. 352/1970	35
Appendice 4 – Sentenze Corte Costituzionale	53

Prefazione

Nei primi giorni del mese di marzo 2011, si è registrato un botta e risposta tra il Consigliere regionale Sandra Lonardo e l'On. Giovanni Zarro a proposito dell'eventuale distacco della provincia di Benevento dalla Campania. Ed è subito da osservare un fatto molto positivo, vale a dire che il confronto, ancorché da posizioni politiche e contenutistiche differenti, è stato quanto mai civile. Cosa, questa, di non poco conto per i tempi correnti, visto il clima barbarico imperante.

La posizione della prima, infatti, è nettamente contraria ad un eventuale abbandono della Campania; mentre, non solo auspicabile ma fattibile per il secondo.

Il dibattito su tale tema, peraltro, non è né originale né nuovo, risalendo ormai a quasi settant'anni, vale a dire dagli anni quaranta del secolo scorso. Al riguardo, nell'Appendice 1, sono riportati due brani molto significativi. Essi riguardano le due ipotesi ancor oggi in campo, e cioè la Regione Sannio, che in origine riguardava le province di Avellino, Benevento e Campobasso, e quella Dei Due Principati, comprendente le province di Avellino, Benevento e Salerno.

Dalla Regione Sannio si passò poi al Molisannio, ossia l'aggregazione della provincia di Benevento al Molise. L'Avv. Togo Bozzi ne fu il più tenace sostenitore, tanto che il 2 agosto 1971 costituì, assumendo la carica di Presidente, un apposito comitato cittadino. Tale comitato, però, diventò inoperante il 15 dicembre 1973, in seguito alle dimissioni da Presidente dell'Avv. Bozzi.¹ In seguito, l'iniziativa più rilevante si è avuta il 22 settembre 1993, quando, sotto la presidenza di Floriano Panza, il Consiglio Provinciale di Benevento votò all'unanimità l'ordine del giorno presentato dall'allora consigliere Colatruglio ed avente ad oggetto "Aggregazione alla Regione Molise della Provincia di Benevento con distacco dalla regione Campania". Dopo tre anni, ossia nel 2006, si registra l'ultima iniziativa pubblica di rilievo, quando l'allora Presidente dell'Amministrazione provinciale, Roberto Russo, ebbe una serie di incontri con i Presidenti delle Province di Isernia, Campobasso e Foggia. Anzi, fu sottoscritto addirittura un patto tra i quattro Assessori al Turismo.²

Per quanto concerne invece la Regione dei Due Principati, l'iniziativa nasce fuori Benevento perché, nel 1997, su impulso del Prof. Vincenzo Martone di Avellino, che ne diviene Presidente, nasce l'associazione "Spazio Aperto" con il preciso scopo di realizzarla.

Delle due ipotesi, quella che attualmente mostra segni di maggior vivacità è proprio la seconda, in quanto, al di là della dichiarata propensione per il Molisannio, dapprima del Consigliere regionale Colasanto e poi dell'On. De Girolamo, oltre che di talune associazioni e di isolati cittadini, non si registra alcun atto concreto.

¹ Cfr. BOZZI T., Il vero Sannio, Tipografia La Precisa, San Felice a Cancellio (CE), 1981

² Cfr. Il denaro, 14/12/1996

La seconda, invece, ha ricevuto una decisa accelerazione dal fatto che, su iniziativa del presidente dell'Amministrazione provinciale di Salerno, On. Cirielli, è stata presentata richiesta di referendum per la costituzione di una nuova Regione, "Principato di Salerno", nascente dal distacco della provincia di Salerno dalla Campania³. E l'Ufficio centrale per il Referendum, con ordinanza del 2 febbraio 2011, ha rinviato la questione alla Corte Costituzionale⁴, i cui termini saranno visti in un apposito paragrafo.

Sul tema della seconda ipotesi, infatti, promossi dall'On. Zarro, nel primo scorcio del corrente anno 2011 si sono già tenuti due convegni ed è in fase di costituzione un comitato di studio beneventano, che prevede quattro incontri preparatori⁵.

Scopo del presente lavoro, dunque, è quello di contribuire al dibattito, fornendo gli elementi conoscitivi di base, relativi a quanto necessita per l'eventuale distacco dalla Campania.

³ CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - Annuncio di una richiesta di referendum popolare (11A01318) (G.U. 2 febbraio 2011, n. 26)

⁴ Reg. ord. n. 48 del 2011

Ordinanza del Corte di cassazione - Ufficio Centrale per il Referendum di Roma del 02/02/2011
Notifica del 18/02/2011

Tra: Fasolino Francesco ed altra n.q. di delegati del Comune di Albanella ed altri 56

Oggetto: Referendum - Variazioni territoriali - Creazione di una nuova Regione

Norme impugnate Num. Art. Co. Nesso

legge 25/05/1970 352 42 2

Parametri costituzionali Num. Art. Co.

Costituzione 132 1

⁵ Cfr. Il Sannio Quotidiano, 11/03/2011

Un po' di storia

Le Regioni non sono più gli enti territoriali più «giovani» da quando, con la legge di riforma costituzionale del 2001⁶, sono state istituite le «città metropolitane». Queste ultime, peraltro, pur esistendo sulla carta da più di dieci anni, se avranno gli stessi tempi di realizzazione delle Regioni, le vedremo concretamente all'opera fra molti anni ancora. Per il momento, solo la legge sul federalismo fiscale le ha considerate, ma in termini generali⁷.

Le Regioni, come è noto, furono create dall'Assemblea Costituente in aggiunta agli enti preesistenti, vale a dire le Province ed i Comuni. E, dopo varie discussioni sulle delimitazioni regionali, l'Assemblea Costituente decise di basarsi sulle regioni statistiche, cioè quelle già utilizzate nei libri di geografia dell'epoca per la descrizione dell'Italia e delle sue parti, non escludendo poi la possibilità di una successiva revisione territoriale.

Il punto XI delle norme finali e transitorie della Costituzione, infatti, così recita: «*Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate.*». Tale disposizione fu poi prorogata al 31 dicembre 1963⁸, permettendo così la nascita del «Molise».

Nell'elenco originario di cui all'articolo 131, infatti, le Regioni erano in numero di 19, poiché la dizione «*Abruzzi e Molise*» individuava un'unica regione. Nel 1963, poi, mediante legge costituzionale⁹, fu istituita la Regione «Molise» e, da allora, i confini territoriali regionali non sono più mutati fino alla fine dello scorso decennio, come si vedrà in seguito.

Dal punto di vista più generale, conviene poi ricordare che la Costituzione, nei suoi principi generali, garantisce e promuove gli enti locali. L'articolo 5, infatti, così recita: «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*». In esso, quindi, nulla è detto sul cambiamento dei confini territoriali regionali, cui è dedicato invece l'articolo 132.

La normativa di riferimento

La normativa di riferimento per le modifiche territoriali delle Regioni è costituita da:

⁶ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» (G.U. 24 ottobre 2001, n. 248).

⁷ Cfr. Legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (G.U. 6 maggio 2009, n. 103)

⁸ Articolo unico della L.Cost. 18 marzo 1958, n. 1, recante «Scadenza del termine di cui alla XI delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione» (G.U. 1 aprile 1958, n. 79)

⁹ Legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3, recante «Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione "Molise"» (G.U. 4 gennaio 1963, n. 3)

1. Costituzione della Repubblica italiana (artt. 57, 131, 132, 138 e punto XI delle norme transitorie)¹⁰;
2. Legge 25 maggio 1970, n. 352, concernente «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo»¹¹.

Inoltre, è da considerare anche la giurisprudenza costituzionale¹²:

1. Sentenza n. 334 del 28 ottobre 2004, con la quale si sblocca la procedura;
2. Sentenza n. 66 del 9 marzo 2007, che riguarda le Regioni a Statuto speciale;
3. Sentenza n. 246 del 5 luglio 2010, con la quale si rigetta il ricorso della Regione Marche avverso la legge 117/2009.

Gli articoli 57, 131 e 138 della Costituzione

Il testo degli articoli 57, 131 e 138 non è commentato, ma riportato *per memoria* nell'Appendice n. 2. L'articolo 57, infatti, riguarda la composizione del Senato e se ne deve tener conto nell'ipotesi del Molisannio. L'articolo 131, invece, riguarda il caso della nuova Regione dei Due Principati. L'articolo 138, infine, detta, il procedimento da seguire per le leggi costituzionali.

L'articolo 132 della Costituzione

Le modifiche territoriali delle Regioni, dunque, sono regolate dall'articolo 132 della Costituzione.

Il primo comma regola i casi della fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni. In esso è anche contenuta la procedura da seguire. In particolare, però, nel caso della creazione di una nuova Regione è indispensabile che questa abbia almeno un milione di abitanti.

La procedura, invece, è comune ad entrambe le ipotesi. In primo luogo, ne devono fare richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e, poi, che la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Una volta che siano sentiti i Consigli regionali, infine, si può disporre la fusione con legge costituzionale.

Il secondo comma dell'art. 132, invece, riguarda il distacco/aggiunzione di Province e Comuni.

L'originaria formulazione della norma costituzionale prevedeva che con legge ordinaria, previo referendum, sentiti i Consigli regionali, si potesse disporre, per le Province o i Comuni che ne facessero richiesta, il distacco da una Re-

¹⁰ Per il testo vigente, si rimanda all'Appendice n. 2

¹¹ Per il testo completo e aggiornato, si rimanda all'Appendice n. 3

¹² Per i testi completi, si rimanda all'Appendice n. 4; mentre, per un elenco completo delle pronunce, si rimanda a: <http://www.comunichecambianoregione.org/consulente.php>

gione e l'aggregazione ad un'altra. Inoltre, la norma nulla diceva sia sui soggetti da coinvolgere nel processo referendario per il distacco, sia sull'ambito territoriale interessato alla consultazione.

In questa seconda ipotesi, dunque, non vi sono prescrizioni sull'ammontare della popolazione perché bastano le delibere dei rispettivi soggetti deputati alla richiesta, ossia Consiglio/i provinciale/i o Consiglio/i comunale/i.

L'elemento che distingue sostanzialmente i due commi, però, è costituito dal tipo di legge previsto per dare esecuzione alla procedura: costituzionale, per il primo comma, ordinaria, per il secondo; mentre, due elementi li accomunano, ossia che le Regioni interessate vengono soltanto «sentite» e che è indetto un «referendum» popolare.

La regolamentazione di quest'ultimo e di quelli previsti dalla Costituzione per altri argomenti, tuttavia, è avvenuta con notevole ritardo, ossia nel 1970, e sarà oggetto di un successivo paragrafo perché l'articolo 132 è stato modificato dall'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001¹³, come dal successivo riquadro.

Il citato articolo 9 contiene due disposizioni eterogenee, ma in questa sede è di interesse solo il primo comma con il quale è stato modificato l'art. 132, comma 2, della Costituzione, che riguarda, appunto, le modifiche territoriali interne alla Regione (le modifiche al numero delle Regioni sono trattate nel comma primo, che resta invariato).

La parte sulla quale incide il comma in esame riguarda il referendum, la cui previsione viene maggiormente articolata. In materia, come già accennato, vigono le disposizioni emanate nel 1970.

Rimane ferma, infatti, la previsione di una legge della Repubblica; mentre, per il referendum, viene precisato che si richiede l'approvazione della maggioranza delle popolazioni delle province e dei comuni interessati. Quali siano gli enti "interessati" non è precisato, anche se pare ragionevole affermare che sono "interessati" gli enti il cui territorio subisce variazioni.

Il testo introdotto, sostanzialmente corrispondente alla versione precedente, rende omogenei i due commi, in quanto il termine "popolazioni" è mutuato dalla dizione del primo comma, e, sempre come il primo comma, inserisce la fase dell'audizione dei Consigli delle Regioni coinvolte. Comunque, ha precisato che, per procedere alla modifica territoriale, è necessaria l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia (o delle province) e del comune (o dei comuni) interessati al distacco. È stato in tal modo circoscritto l'ambito territoriale al cui interno deve aver luogo la consultazione referendaria.

¹³ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» (G.U. 24 ottobre 2001, n. 248).

Art. 9.

1. Al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, dopo le parole: "Si può, con" sono inserite le seguenti: "l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante".

2. L'articolo 115, l'articolo 124, il primo comma dell'articolo 125, l'articolo 128, l'articolo 129 e l'articolo 130 della Costituzione sono abrogati.

Con riguardo al coinvolgimento regionale la Corte costituzionale, nella sentenza n. 66/2007¹⁴ ha precisato che lo specifico e solenne coinvolgimento delle Regioni interessate attraverso la richiesta di parere ai loro Consigli regionali sulla proposta di distacco e aggregazione ha luogo – secondo la disposizione in esame – “dopo lo svolgimento del referendum, acquisito l’eventuale esito positivo dello stesso e prima dei lavori legislativi che avranno inizio con l’eventuale presentazione del disegno di legge governativo”.

Testo dell'articolo 132 della Costituzione vigente prima della riforma costituzionale del 2001	Testo dell'articolo 132 della Costituzione risultante dalla modifica apportata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001
<p>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 <i>referendum</i> dalla maggioranza delle popolazioni stesse.</p> <p>Si può, con <i>referendum</i> e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.</p>	<p>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 <i>referendum</i> dalla maggioranza delle popolazioni stesse.</p> <p>Si può, con l’approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali.</p>

La legge 352 del 1970

Le disposizioni attuative della norma costituzionale sono state approvate con notevole ritardo. Esse, infatti, sono recate dal Titolo III (artt. 41 ss.) della legge 352/1970¹⁵, che regola lo svolgimento dei vari referendum previsti dalla Costituzione.

Nel corso della XIV legislatura la Camera dei deputati aveva avviato l’esame di quattro proposte di legge¹⁶ per adeguare la disciplina della legge 352/1970 al nuovo art. 132, comma 2, modificato dalla riforma costituzionale del 2001, ma l’iter legislativo non si è concluso¹⁷. I disegni di legge modificavano la legge 352 sia sotto l’aspetto delle delibere necessarie per ottenere l’indizione del referendum (art. 42) sia sotto quello dell’ambito territoriale del referendum

¹⁴ Per il testo completo, si rimanda all'Appendice n. 4

¹⁵ Legge 25 maggio 1970, n. 352 recante «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo» (G.U. 15 giugno 1970, n. 147). Nell'Appendice 3 è riportato il testo completo.

¹⁶ A.C. 1852 (on. Fontanini), 2085 (on. Foti), 2357 (on. Illy) e 3275 (on. Moretti).

¹⁷ Il testo unificato approvato dalla Camera il 6 marzo 2003 e trasmesso al Senato, è stato esaminato dalla 1ª Commissione che, il 6 luglio 2005, lo ha licenziato, con ampie modifiche, per l'Assemblea (A.S. 2085-A): quest'ultima non ne ha peraltro iniziato l'esame.

(art. 44) prevedendo discipline diverse tra loro. In base ai progetti AC 1852 e AC 3275 era sufficiente per il distacco del territorio di una intera Provincia l'iniziativa del solo Consiglio provinciale mentre gli altri progetti richiedevano anche le deliberazioni dei Consigli comunali; per quanto riguarda invece l'ambito di indizione e svolgimento del referendum, i p.d.l. AC 3275 e AC 2357 stabilivano che il referendum fosse indetto (esclusivamente) nei territori delle Province o dei Comuni richiedenti il distacco, mentre il p.d.l. AC 2085 non chiariva il concetto di Comuni/Province interessati.

Le norme del titolo III, dall'articolo 41 al 47, disciplinano le modalità di distacco-aggregazione da una regione all'altra.

In particolare, l'articolo 41 indica come debbano essere formulati i quesiti referendari.

L'articolo 42, al primo comma, regola la fusione di una o più regioni; mentre, al secondo comma, per l'aggregazione di comuni e province ad altra regione, prevede che la richiesta di referendum deve essere corredata di deliberazioni, identiche nell'oggetto da parte di consigli comunali e provinciali dei comuni o province che richiedono il distacco. Oltre a ciò, alla richiesta devono essere allegate le deliberazioni di appoggio di tanti consigli comunali e provinciali che rappresentino almeno un terzo della regione dalla quale è proposto il distacco delle predette province o comuni. Inoltre deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente di tanti consigli comunali e provinciali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che i comuni o le province siano aggregati. Nei commi successivi, terzo, quarto e quinto, è stabilito che le deliberazioni devono avere ad oggetto il medesimo referendum e devono essere depositate presso la cancelleria della Corte di Cassazione dal delegato effettivo o dal delegato supplente.

L'articolo 43 prevede che la Corte di Cassazione verifica l'effettiva presenza delle deliberazioni suddette e la generale coerenza con l'articolo 132 della Costituzione. L'ordinanza che dichiara la legittimità della proposta di referendum sottoposta viene comunicata immediatamente al Presidente della Repubblica, al Ministro dell'Interno e al delegato. L'eventuale dichiarazione d'illegittimità è affissa all'albo della Corte di Cassazione e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale.

L'articolo 44 prevede che il referendum venga indetto con decreto del Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei Ministri entro tre mesi dalla dichiarazione di legittimità della richiesta. Il referendum può svolgersi nei tre mesi successivi ma si può aspettare anche di più per farlo coincidere con altri referendum previsti dall'articolo 138 della Costituzione¹⁸. Il referendum è indetto nel territorio dei comuni o delle province che vogliono cambiare regione ma può anche essere indetto nei territori a cui i suddetti comuni/province vogliono aggregarsi. Hanno diritto al voto, infine, tutti gli iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nei territori interessati.

¹⁸ revisione costituzionale

Secondo l'articolo 45 l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione procede all'accertamento e alla proclamazione dei risultati. La proposta è dichiarata approvata se i voti attribuiti alla risposta affermativa superano la maggioranza degli elettori iscritti nelle liste del territorio interessato, comprensivi cioè degli iscritti all'AIRE¹⁹. Il risultato del referendum viene pubblicizzato a tutti gli enti interessati e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Nel caso di approvazione della richiesta referendaria, il ministro dell'interno deve presentare al parlamento, entro 60 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, un disegno di legge costituzionale come previsto dall'articolo 132 della Costituzione. Se la proposta referendaria viene rigettata, questa non può essere rinnovata prima che siano trascorsi 5 anni.

L'articolo 46, poi, dispone le formule con le quali avviene la promulgazione della legge costituzionale o ordinaria.

L'articolo 47, infine, rimanda ai Titoli I e II per quanto non previsto dal Titolo III.

Le tipologie di referendum

Gli articoli appena commentati della legge 352 hanno regolato dunque diversamente le ipotesi di creazione e fusione di Regioni o di distacco-aggregazione di territori comunali o provinciali da una Regione ad un'altra. In ogni caso, tuttavia, è necessario un referendum popolare.

Conviene allora riepilogare le caratteristiche dei tre referendum previsti dalla Carta costituzionale:

1. Art. 138 - referendum costituzionale (a conferma di una modifica costituzionale e per questo chiamato "confermativo"), nel quale la proposta è considerata accettata semplicemente se i Sì superano i No (non ci sono quorum né di affluenza né di schede-voto affermative);
2. Art. 75 - referendum abrogativo, nel quale la proposta è considerata accettata se si recano a votare la maggioranza degli aventi diritto (quorum della metà più uno) e se i Sì superano i No;
3. Art. 132 - referendum territoriale, nel quale la proposta di variazione è considerata accettata se i Sì sono la maggioranza degli iscritti alle liste elettorali (quorum dei Sì = la metà più uno di tali iscritti); non serve pertanto contare chi vota No e chi se ne può stare anche a casa).

¹⁹ L' AIRE è l'anagrafe della popolazione italiana residente all'estero. È stata istituita nel 1990, a seguito sull'emanazione della Legge n. 470 del 27 Ottobre 1988 ("Anagrafe e censimento degli italiani all'estero") e del suo regolamento di esecuzione, D.P.R. n. 323 del 6 settembre 1989. L'AIRE contiene i dati dei cittadini che hanno dichiarato spontaneamente, ai sensi dell'art. 6 della citata Legge 470/1988, di voler risiedere all'estero per un periodo di tempo superiore ai dodici mesi o, per i quali, è stata accertata d'ufficio tale residenza.

I cittadini residenti all'estero e regolarmente iscritti all'AIRE hanno diritto di esercitare il voto per tutte le consultazioni elettorali e referendarie che si svolgono in Italia. Per le consultazioni amministrative, nonché per l'elezione diretta del presidente e del consiglio regionale e per le consultazioni referendarie di carattere locale, gli elettori all'estero ricevono una cartolina-avviso, che consente loro di poter rientrare in Italia per prendere parte al voto.

Un esempio può facilitare la comprensione della terza norma appena riportata. Poniamo il caso di un ipotetico Comune di 10mila elettori: perché la proposta sottoposta a referendum venga approvata, non è sufficiente, come avverrebbe nelle normali consultazioni abrogative, che a recarsi alle urne siano più della metà dei cittadini e poi conteggiare i Sì e i No.

Più della metà degli iscritti alle liste elettorali deve infatti votare a favore della proposta, per cui, tornando al nostro Comune di 10mila iscritti alle liste elettorali, almeno 5001 di loro dovrebbero votare "Sì".

Le difficoltà intrinseche

Le procedure previste dai due commi dell'articolo 132, in definitiva, sarebbero abbastanza semplici.

Quello che invece ha reso impossibile anche il solo avvio della procedura di cui al secondo comma è stata la norma applicativa della Costituzione: la più volte richiamata legge n. 352 del 25 maggio 1970, che ha considerato come "popolazioni interessate" le intere popolazioni delle Regioni coinvolte dal procedimento di distacco-aggregazione, non solo quindi quelle del singolo ente proponente. Essa ha di fatto impedito per oltre un trentennio l'ottenimento del referendum per il cambio di Regione (fino alla sentenza della Corte Costituzionale del 2004 che ha dichiarato illegittima parte del suo art. 42, e che sarà esaminata nel successivo paragrafo).

Ecco quindi spiegato il motivo per cui, dall'approvazione della legge, nessun ente è riuscito a vedersi approvata la richiesta di referendum: difficile infatti, anche se non impossibile, che gli enti della Regione da cui ci si propone il distacco appoggino la richiesta, fornendo le delibere di supporto necessarie alla prosecuzione dell'iter.

L'assegnazione di un ruolo indispensabile anche a soggetti non direttamente coinvolti nel procedimento di distacco-aggregazione nella promozione delle iniziative referendarie, ha fatto sì che la legge 352 si trovasse in netto contrasto sia con quella vecchia ma a maggior ragione con la nuova formulazione dell'art. 132 della Costituzione, almeno secondo la Corte Costituzionale, come si vedrà in seguito.

Un problema ancora esistente e che si è posto e si pone a tutti gli Enti che hanno richiesto ed ottenuto il referendum è quello del quorum molto elevato stabilito per questa specifica consultazione. Anche in questo caso si deve far riferimento alla legge 352/70, art. 45, comma secondo, in cui si afferma che: *"La proposta sottoposta a referendum è dichiarata approvata nel caso che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del referendum non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni nei quali è stato indetto il referendum; altrimenti è dichiarata respinta"*.

Ciò significa che tra gli elettori devono essere compresi anche gli italiani all'estero iscritti all'AIRE, i quali però, nel caso del referendum in discorso, non hanno la possibilità di votare per corrispondenza. Tale possibilità, infatti, è prevista solo per le elezioni politiche e per i referendum di cui agli articoli 75

e 138 della Costituzione. La legge 459/2001²⁰, che ha introdotto questo istituto, non lo ha previsto nel caso di elezioni e referendum a livello comunale, provinciale e regionale.

Le prime esperienze concrete

I primi due esempi di comuni che hanno richiesto l'aggregazione ad un'altra Regione sono rinvenibili negli anni Novanta.

Il Comune di Chieuti sito in Provincia di Foggia chiese²¹ di poter svolgere il referendum per il passaggio dalla Regione Puglia alle Regione Molise, all'interno del Comune di Campobasso.

Questa richiesta fu dichiarata illegittima da parte dell'ufficio centrale per il referendum in quanto non era stata corredata delle deliberazioni «di appoggio» alla richiesta referendaria degli enti locali delle regioni coinvolte.

Il secondo tentativo è del 1993 quando il Comune di Gallo Matese, sito in Provincia di Caserta, con deliberazione consiliare del 19 Agosto 1993 chiese il distacco dalla Regione Campania e l'aggregazione alla Regione Molise, all'interno della Provincia di Isernia. L'ufficio centrale per il referendum, dichiarò illegittima questa richiesta perché, come nel caso precedente, non era stata corredata dalle deliberazioni di appoggio degli enti locali delle regioni interessate alla variazione territoriale.

Contemporaneamente, l'Ufficio centrale dovette rispondere all'intervento *ad adiuvandum* nel procedimento sulla legittimità del referendum messa in atto dall'Unione dei Comuni italiani per cambiare Regione²² e del Comune di Gosaldo (BL). Questo intervento ebbe lo scopo di rimettere gli atti alla Corte Costituzionale per la palese illegittimità di alcune norme disciplinanti la legge 352. L'ufficio centrale rispose di non poter accogliere l'eccezione perché «pur agendo con forme giurisdizionali, dal punto di vista sostanziale non ha natura giurisdizionale» pur avendo più volte affermato di essere legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale²³.

Il terzo tentativo di un ente locale per cambiare Regione è quello di San Michele al Tagliamento sito in Provincia di Venezia per il distacco dalla Regione Veneto e l'aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia all'interno della Provincia di Pordenone.

Con la deliberazione consiliare del 2 ottobre 2002, n. 53, chiedeva di poter effettuare il referendum per il distacco dalla Regione Veneto e l'aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, all'interno della Provincia di Pordenone, sollevando altresì nuovamente la questione di illegittimità costituzionale sulle citate norme della Legge n. 352 del 1970.

²⁰ Legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante «Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero» (G.U. 5 gennaio 2002, n. 4)

²¹ con deliberazione consiliare del 10 Dicembre 1990

²² <http://www.comunichecambianoRegione.org>

²³ si vedano: Ufficio centrale ordinanza del 25 maggio 1978, in "Foro Italiano", 1978, I, 1616, 1618, 1620; 25 settembre e 6 ottobre 1980, id., 1980, I, 2633; 2 dicembre 1980, in "Giurisprudenza costituzionale", 1980, I, 1700; 15 dicembre 1980, id., 1980, I, 1674

L'ufficio centrale per il referendum chiamato a pronunciarsi in merito dichiarava manifestamente infondata la dedotta questione di legittimità costituzionale poiché «*la Costituzione, nel disciplinare l'istituto del referendum, lascia al legislatore ordinario ampi margini di discrezionalità con riguardo alla regolamentazione del rito di avvio e di svolgimento delle consultazioni referendarie, sicché le disposizioni da detto legislatore adottate al riguardo non possono essere sospettate di illegittimità costituzionale quando non risulti che esse siano suscettibili di importare irragionevoli e non facilmente superabili ostacoli alla promozione ed al corso delle iniziative referendarie*»²⁴ ed escludendo che la modifica dell'art. 132, c. 2, Cost. intervenuta con la Legge costituzionale n. 3 del 2001, abbia comportato una abrogazione dell'articolo 42 della legge 352, per cui «*non risultano ravvisabili quella incompatibilità fra i due testi legislativi ovvero quella integrale nuova regolamentazione di materia disciplinata da norme precedenti che, a termini dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, sono richieste affinché possa configurarsi la abrogazione tacita di una legge*», senza minimamente soffermarsi sul concetto di popolazioni interessate al referendum.

A sostegno di questa tesi l'Ufficio centrale per il referendum sviluppò due elementi che dovrebbero cancellare il dubbio sulla ragionevolezza dell'articolo 42:

- 1) Vengono richieste così tante deliberazioni di entrambe le regioni affinché il referendum sia fortemente voluto, altrimenti sarebbe un costo inutile.
- 2) Se la richiesta del referendum è giustificata, non ci dovrebbero essere difficoltà ad ottenere le deliberazioni di appoggio di entrambe le regioni.

Con questa ordinanza l'ufficio centrale impegnava il Comune entro tre mesi a presentare le delibere di appoggio, il 29 Gennaio 2003 il delegato consegnò le delibere di 11 Comuni e 2 Province del Friuli Venezia Giulia (le province vennero inspiegabilmente escluse dal conto). L'ufficio centrale dispose che dovevano essere consegnate ancora le delibere di appoggio del territorio della Regione che chiedeva il distacco.

In data 26 marzo 2003 il delegato del Comune di San Michele al Tagliamento depositava alla Corte costituzionale il ricorso per conflitto di attribuzione contro il Parlamento per il mancato adeguamento della Legge n. 352 del 1970 al testo dell'articolo 132, c. 2 della Costituzione chiedendo alla Consulta di sollevare avanti a sé la relativa questione di legittimità costituzionale.

In data 14 maggio 2003 il delegato del Comune di San Michele al Tagliamento depositava nella cancelleria dell'Ufficio centrale per il referendum 58 delibere comunali e Provinciali della Regione Friuli-Venezia Giulia e 4 delibere comunali della Regione Veneto, chiedendo una proroga dei termini per l'acquisizione di ulteriori delibere comunali del Veneto. L'Ufficio centrale per il referendum con l'ordinanza del 28-30 maggio 2003, accoglieva la richiesta e concedeva una proroga inderogabile per il deposito delle delibere al 30 settembre 2003.

²⁴ ordinanza del 26 novembre-5 dicembre 2002 (Pres. Trojano, Rel. Paolini)

In data 30 settembre 2003 il delegato del Comune di San Michele al Tagliamento depositava nella cancelleria dell'Ufficio centrale per il referendum 30 delibere comunali, pari al 3,7% della popolazione della Regione Veneto, e quindi inferiori ancora al terzo delle popolazioni interessate, chiedendo la sospensione del giudizio sulla legittimità della richiesta referendaria in attesa della decisione della Corte costituzionale sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione depositato.

L'Ufficio centrale per il referendum, in un primo tempo, rigettò l'istanza, per poi ritornare sui suoi passi e dichiarare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale e la rimandava alla Corte Costituzionale.

La sentenza n. 334/2004 della Corte Costituzionale

La Corte Costituzionale, con sentenza 10-17 Novembre 2004, n. 334²⁵, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'articolo 42, comma 2, della legge n. 352 del 1970, circa le deliberazioni di appoggio, ritenendo che tale norma «*già appariva non conforme all'originaria formulazione del capoverso dell'art. 132 Cost. [...] in quanto accordava (e vincolava) l'iniziativa referendaria ad organi non previsti*»²⁶. Inoltre, sancì che il referendum si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco e non delle due Regioni coinvolte nel procedimento, come prevedeva l'art. 44, comma 3, II periodo, della legge n. 352 del 1970.

Questo un estratto della sentenza 334/2004 della Corte Costituzionale: *"L'operosità del procedimento strutturato dalla norma di legge attuativa si palesa eccessiva (in quanto non necessitata) rispetto alla determinazione ricavabile dalla nuova previsione costituzionale, e si risolve nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001. Poiché il referendum previsto dalla disposizione costituzionale attualmente vigente 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. Infatti, la riforma del parametro evocato ha inteso evitare che maggioranze non direttamente o immediatamente coinvolte nel cambiamento possano contrastare ed annullare finanche le determinazioni iniziali (neppure giunte al di là dello stadio di semplici richieste) di collettività che intendano rendersi autonome o modificare la propria appartenenza regionale"*.

Dal 2004, quindi, non servono più le deliberazioni di appoggio di tanti consigli comunali o provinciali che rappresentino almeno un terzo del rimanente territorio dal quale i suddetti comuni o province si vogliono staccare. Parimenti non vengono più richieste le deliberazioni di appoggio di tanti consigli

²⁵ Cfr. Appendice n. 4

²⁶ Cfr. Appendice n. 4

comunali o provinciali rappresentanti almeno un terzo del territorio della Regione alla quale comuni o province si vogliono aggregare. Entrambe le regioni interessate, infatti, trovano congrua tutela nel parere obbligatorio che esse devono dare sulla legge dello Stato che, a seguito di referendum con esito positivo, viene proposta dal Governo al Parlamento.

Per quanto concerne l'articolo 44 della legge 352/70, che al terzo comma prevede tuttora che il referendum sia indetto sia nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi, sia nel territorio della regione alla quale le province o i comuni intendono aggregarsi; nella sentenza, la Corte costituzionale ha affermato il principio secondo cui *“l'espressione ‘popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati’, utilizzata dal nuovo art. 132, secondo comma, [della Costituzione,] inequivocamente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione”*: essi soli costituiscono quindi il corpo elettorale chiamato ad esprimersi con referendum sulla proposta di variazione territoriale.

Grazie alla sentenza della Corte Costituzionale, dunque, il Comune di San Michele al Tagliamento fu il primo in Italia ad ottenere il referendum indetto sulla base dell'articolo 132, comma 2, della Costituzione. A titolo di cronaca, si aggiunge che l'esito di tale referendum, svoltosi nel maggio 2005, fu negativo²⁷.

Le conseguenze della più volte richiamata sentenza hanno determinato una vera e propria corsa al distacco/aggregazione di Comuni a cominciare da quello di Lamon.

La voglia di cambiamento

Da “DOLOMITIA” al “SALENTO LIBERO”: l'Italia che vuole cambiare geografia. È questo il titolo di un articolo apparso su Repubblica nel dicembre scorso.²⁸

²⁷ Questo è il testo del comunicato diramato dal Ministero dell'interno: «A San Michele al Tagliamento, in provincia di Venezia, si è andati alle urne per un referendum consultivo ex articolo 132, secondo comma, della Costituzione, avente ad oggetto il distacco di tale comune dalla regione Veneto e la sua aggregazione alla regione Friuli Venezia Giulia. Il mancato raggiungimento del quorum - ha votato con risposta affermativa soltanto il 44,47 % degli elettori - vanifica il consistente successo del SI alla aggregazione del comune veneziano alla regione Friuli Venezia Giulia. Gli elettori interessati alla consultazione erano 10.892 e le sezioni 13. Le operazioni di votazione si sono svolte nelle giornate di Domenica 29 maggio 2005 dalle ore 8 alle 22, e di Lunedì 30 maggio 2005 dalle ore 7 alle ore 15. La consultazione referendaria di San Michele al Tagliamento costituisce il primo caso in Italia di applicazione dell'articolo 132 della Costituzione per la modifica dei confini regionali, dopo che la Corte Costituzionale con sentenza n.334 del 2004, ha dichiarato incostituzionale quella parte della legge N.352/70 che, oltre al referendum, imponeva l'assenso di altri comuni sia friulani che veneti, in rappresentanza di almeno 1/3 delle rispettive popolazioni regionali.». Consultabile su:

http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/elezioni/notizia_20927.html_262659934.html

²⁸ di Cinzia Sasso, da “la Repubblica” del 10/12/2010

Come già accennato prima, infatti, dopo Lamon, in ben 36 Comuni vi è già stato il referendum e, per Magliano Sabina, la data è stata fissata per il 15-16 maggio prossimi (Tabella 1). Dei citati 36 Comuni, tuttavia, ben 23 riguardano il passaggio a Regioni con Statuto speciale. Tale problematica, peraltro, non è trattata in questa sede perché non rilevante ai fini della Campania e di Benevento in particolare. È solo da notare che nel corso della XV legislatura, per ovviare alle numerose richieste di distacco e aggregazione alle Regioni a Statuto speciale, è stato istituito il «Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale»²⁹.

Lo strumento del referendum popolare, dunque, è stato utilizzato in maniera consistente nei territori confinanti con le Regioni a Statuto speciale, che ancora oggi godono, oltre che di tutele a favore delle minoranze linguistiche e culturali, di consistenti privilegi fiscali riassumibili con una maggiore permanenza in loco dei tributi riscossi sul territorio della regione in questione. Una sorta di «scorciatoia» dagli esiti incerti, una «possibilità» per aprirsi una porta verso i territori dove il federalismo fiscale è già un fatto. Il mancato raggiungimento dell'autonomia fiscale, quindi, sembra essere la causa principale del consistente aumento delle richieste.

Nel Mezzogiorno, invece, le svariate iniziative in essere poggiano su una motivazione che può definirsi di “perifericità” nell'ambito della Regione di appartenenza. In altri termini, la motivazione di fondo è costituita dallo scarso peso che talune zone hanno o ritengono di avere nel generale processo decisionale. Emblematico, al riguardo, è proprio il caso della Campania, ove domina il cosiddetto “napolicentrismo”. Ed ancor di più lo sono il Cilento e il Fortore, dove si sentono in maggior misura le pulsioni secessioniste. Ad oggi, tuttavia, solo in provincia di Avellino è stato indetto un referendum, per il passaggio del comune di Savignano Irpino alla provincia di Foggia, ma l'esito è stato negativo in quanto i Sì hanno raggiunto solo il 40% circa. È da notare, però, che, su 1.411 iscritti, circa 400 risultavano risiedere fuori Comune.

Comunque, il primo e unico iter ad oggi portato a termine è stato quello per il distacco-aggregazione dell'Alta Valmarecchia dalle Marche all'Emilia--Romagna. La variazione territoriale è in vigore dal 15 agosto 2009, nonostante la regione Marche avesse interposto ricorso alla Corte costituzionale per riottenere il territorio, ritenendo violati alcuni principi della Carta fondamentale. Nel luglio 2010 la Corte³⁰ ha deciso sul ricorso, ritenendolo infondato e rendendo definitivo il distacco-aggregazione dei sette comuni.

A nulla è valsa la maxi-memoria difensiva depositata dalle Marche. La Consulta non ha accolto nessuna delle due obiezioni presentate. Innanzitutto, secondo la Regione il procedimento legislativo che aveva portato al passaggio in

²⁹ Il Fondo è stato istituito dal comma 7 dell'articolo 6 del Decreto legge 2 luglio 2007 n. 81, modificato dall'articolo 35 del Decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159. Dotato di 25 milioni di euro per il 2007 e interamente finalizzato alla valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale, è stato finanziato dalla legge finanziaria 2008 (L. 244/2008, art. 2, comma 44) per 10 milioni di euro per l'anno 2008 e 5 milioni per ciascuno degli anni 2009 e 2010.

³⁰ Sentenza n. 246 del 5 luglio 2010, riportata nell'Appendice n. 4

Emilia-Romagna dei sette Comuni era viziato dalla “mancanza di considerazione ufficiale e conoscibile”, nell’iter parlamentare, del parere (negativo) espresso dall’Assemblea legislativa delle Marche sul distacco. Per la Regione, infatti, alle considerazioni del proprio “parlamentino” e’ stato riconosciuto “un peso trascurabile”. In altre parole, il Parlamento si sarebbe semplicemente allineato al via libera concesso dall’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna.

Di tutt’altro parere la Consulta. *“Questa Corte non ritiene - si legge nel dispositivo - che la ‘sicura incidenza’ che i pareri espressi dalle Regioni vengono ad avere nell’ambito della procedura prevista possa concretizzarsi nell’esistenza a carico del Parlamento di ulteriori oneri procedimentali susseguenti alla espressione del parere ed alla sua acquisizione in sede parlamentare”*.

Perché ciò *“equivarrebbe ad inserire un ulteriore aggravamento della procedura non richiesto”* dalla Costituzione. Oltretutto, precisa la Corte, *“l’esame degli atti parlamentari evidenzia che tali pareri erano ben conosciuti”* e *“che il diverso contenuto dei due pareri è emerso anche durante lo svolgimento dell’indagine conoscitiva”* affidata alla commissione Affari costituzionali della Camera.

Niente da fare anche per la seconda questione d’illegittimità sollevata dalla Marche. Per la Regione sarebbe venuto meno il principio di leale collaborazione istituzionale, dal momento che *“il rispetto e la considerazione di chi ha reso il parere comportano necessariamente che tale atto sia espressamente esaminato e che chi lo ha reso sia messo nelle condizioni di conoscere le ragioni in virtù delle quali le Camere si siano determinate in senso difforme”*.

Insomma, il Parlamento doveva ‘pubblicizzare’ con una comunicazione formale le ragioni che avevano suggerito di approvare lo scorporo dell’Alta Valmerecchia dal territorio marchigiano. Ma la Consulta risponde in punta di diritto: *“La previsione di un onere di informazione- recita ancora la sentenza- si risolverebbe in un appesantimento della procedura di approvazione della legge che dispone la variazione territoriale, non giustificato da alcuna norma di rango costituzionale”*.

Data	Comune	Regione e provincia di distacco	Regione e provincia di aggregazione	Iscritti	Favorevoli	Percentuale Elettiva
29-30 maggio 2005	San Michele al Tagliamento	Veneto (Venezia)	Friuli-Venezia Giulia (Pordenone)	10.892	4.844	44,47%
30-31 ottobre 2005	Lamon	Veneto (Belluno)	Trentino-Alto Adige (Trento)	4.151	2.377	57,26%
26-27 marzo 2006	Cinto Caomaggiore	Veneto (Venezia)	Friuli-Venezia Giulia (Pordenone)	2.994	1.790	59,79%
	Gruaro	Veneto (Venezia)	Friuli-Venezia Giulia (Pordenone)	2.642	1.214	45,95%
	Pramaggiore	Veneto (Venezia)	Friuli-Venezia Giulia (Pordenone)	3.756	1.675	44,60%
	Teglio Veneto	Veneto (Venezia)	Friuli-Venezia Giulia (Pordenone)	2.097	911	43,44%
11-12 giugno 2006	Savignano Irpino	Campania (Avellino)	Puglia (Foggia)	1.411	555	39,33%
8-9 ottobre 2006	Noasca	Piemonte (Torino)	Valle d'Aosta	180	95	52,78%
	Sovramonte	Veneto (Belluno)	Trentino-Alto Adige (Trento)	1.925	1.246	64,73%
17-18 dicembre 2006 (esito unificato)	Castelvecchio Maiolo Novafeltria Pennabilli San Leo Sant'Agata Feltria Talamello	Marche (Pesaro e Urbino)	Emilia-Romagna (Rimini)	16.410	9.911	60,40%
18-19 marzo 2007	Carema	Piemonte (Torino)	Valle d'Aosta	634	432	68,14%
6-7 maggio 2007 (esito unificato)	Asiago Conco Enego Foza Gallio Lusiana Roana Rotzo	Veneto (Vicenza)	Trentino-Alto Adige (Trento)	20.864	12.404	59,45%
24-25 giugno 2007	Montecopiolo	Marche (Pesaro e Urbino)	Emilia-Romagna (Rimini)	1.124	651	57,92%
	Sassofeltrio	Marche (Pesaro e Urbino)	Emilia-Romagna (Rimini)	1.273	645	50,67%
28-29 ottobre 2007 (esito unificato)	Cortina d'Ampezzo Livinallongo del Col di Lana Colle Santa Lucia	Veneto (Belluno)	Trentino-Alto Adige (Bolzano)	6.828	3.847	56,34%
9-10 marzo 2008	Mercatino Conca	Marche (Pesaro e Urbino)	Emilia-Romagna (Rimini)	965	474	49,12%
	Monte Grimano Terme	Marche (Pesaro e Urbino)	Emilia-Romagna (Rimini)	1.216	520	42,76%
	Pedemonte	Veneto (Vicenza)	Trentino-Alto Adige (Trento)	811	414	51,05%
	Sappada	Veneto (Belluno)	Friuli-Venezia Giulia (Udine)	1.199	860	71,73%
21-22 settembre 2008	Magasa	Lombardia (Brescia)	Trentino-Alto Adige (Trento)	174	99	56,90%
	Valvestino	Lombardia (Brescia)	Trentino-Alto Adige (Trento)	241	126	52,28%
30 novembre-1° dicembre 2008	Leonessa	Lazio (Rieti)	Umbria (Terni)	2.290	926	40,44%
	Meduna di Livenza	Veneto (Treviso)	Friuli-Venezia Giulia (Pordenone)	2.667	1.023	38,36%
15 maggio-16 maggio 2011	Magliano Sabina	Lazio (Rieti)	Umbria (Terni)			

Tabella 1: Referendum tenuti dal 2005 e da tenersi nel 2011

La modifica della disciplina costituzionale sul passaggio di comuni e province ad altra regione³¹

La proposta di legge A.C. 1221 è composta da un solo articolo che riformula come segue l'intero secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione.

Costituzione Testo vigente	Costituzione Modifica proposta dall'A.C. 1221
Art. 132 [...] Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante <i>referendum</i> e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali.	Art. 132 [...] Si può con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali interessati, consentire che Province e Comuni siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra. La relativa iniziativa è preceduta dalla richiesta della Provincia o del Comune, previa approvazione delle rispettive popolazioni secondo le norme dei propri statuti. Per il passaggio di una Provincia ad un'altra Regione, la richiesta deve essere inoltre approvata, mediante referendum, dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle Regioni interessate. Per il passaggio di uno o più Comuni da una Provincia ad un'altra appartenente a diversa Regione, la richiesta deve essere invece approvata, mediante referendum, dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle due Province interessate.

La proposta riproduce integralmente il contenuto del disegno di legge governativo presentato alla Camera nella XV legislatura (A.C. 2523) ed esaminato dalla Commissione Affari costituzionali.

Nella passata legislatura, l'esame del disegno di legge fu avviato il 17 luglio 2007 e proseguì fino alla seduta del 26 settembre 2007. In quella seduta il relatore sul provvedimento (on. Boato) faceva presente di non avere ancora concluso l'elaborazione di una proposta di testo unificato, che si era riservato di presentare, essendo ancora in corso una serie di incontri volti ad approfondire le principali problematiche connesse al provvedimento. L'esame del provvedimento non ebbe ulteriore seguito.

Le novità introdotte dalla proposta di revisione costituzionale in esame sono essenzialmente tre:

1) la richiesta della Provincia o del Comune di passare da una Regione ad un'altra dev'essere sostenuta dall'espresso consenso della rispettiva popolazione. La manifestazione e l'accertamento di tale consenso ha luogo secondo

³¹ Cfr. Camera dei deputati, XVI LEGISLATURA, SERVIZIO STUDI, Progetti di legge, Distacco ed aggregazione di comuni e province, P.d.l. cost. A.C. 1221, n. 72, 4 novembre 2008

forme rimesse all'autonomia statutaria di ciascun ente locale. Il testo – pur mantenendo volutamente una formulazione vaga, onde non escludere strumenti diversi – intende presumibilmente riferirsi ad un (ulteriore e preliminare) referendum da indire in ambito comunale o provinciale. Tale referendum avrebbe efficacia confermativa, e non meramente consultiva, nei confronti della deliberazione del Consiglio comunale o provinciale: il testo in esame esige infatti la previa “approvazione” popolare dell’iniziativa dell’ente locale;

2) l’ambito territoriale di svolgimento del (secondo) referendum, e quindi la popolazione coinvolta nella consultazione, subisce un ampliamento. Sono chiamati ad esprimersi non più soltanto i cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione (i quali peraltro, come si è visto, hanno già avuto modo di esprimersi nella fase iniziale del procedimento, quella della richiesta), bensì una cerchia più ampia di cittadini, così definita:

- se il referendum ha ad oggetto il passaggio da una ad altra Regione di una Provincia, il referendum coinvolgerà la popolazione delle due Regioni interessate;

- se il referendum ha ad oggetto il passaggio di uno o più Comuni da una Provincia ad un’altra appartenente a diversa Regione, il referendum si svolgerà sul più limitato territorio delle due Province interessate;

3) dalla formulazione del testo (il quale richiede che la richiesta sia “approvata” con referendum) si desume che, ai fini della prosecuzione dell’iter, occorre che la consultazione referendaria abbia esito positivo (distintamente e contestualmente) presso ciascuna delle due Regioni o Province in cui essa si svolge: in altre parole, la maggioranza dei consensi dovrà essere conseguita sia nella Regione (o Provincia) dalla quale è proposto il distacco, sia in quella alla quale si propone che la Provincia (o il Comune) sia aggregato.

La ratio del provvedimento è indicata con evidenza dalla relazione illustrativa, che rileva come *“il distacco e la conseguente aggregazione di un comune o di una provincia da una regione a un’altra costituiscono [...] una forma di ‘annessione’ parziale e consensuale, il che presuppone, di conseguenza, un accordo tra due entità distinte, ossia l’incontro di due volontà tra loro anche contrapposte. Questo momento di ‘convergenza di volontà’ – consacrato nella tornata referendaria – non può che essere riservato tanto ai soggetti che richiedono per se stessi di essere distaccati e successivamente aggregati, quanto a quelli che, in ordine alla propria sfera di interessi (sociali, economici eccetera), subiscono in ogni caso un profondo e significativo impatto dal suddetto processo”*.

In sostanza – come indicato nella stessa relazione illustrativa – la proposta intenderebbe introdurre una distinzione tra la fase della richiesta di distacco/aggregazione e quella propriamente referendaria, volta a *“integrare il processo di autoidentificazione territoriale”*. La prima rimarrebbe limitata all’ente richiedente e alla sua popolazione, che viene opportunamente consultata, mentre la seconda si aprirebbe anche alle popolazioni cointeressate o controinteressate, in modo da consentire l’emersione di valutazioni di segno

negativo rispetto alla variazione prima della presentazione dell'iniziativa legislativa.

Quanto al tema dell'applicabilità della nuova disciplina alle Regioni a statuto speciale, che fu oggetto di dibattito in occasione dell'esame del disegno di legge governativo nel corso della XV legislatura, la relazione illustrativa ricorda il parere espresso in quella circostanza dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-città e autonomie locali, nel quale si richiedeva, per le Regioni a statuto speciale, di fare riferimento alle procedure previste al riguardo nei rispettivi statuti. Nella relazione si sottolinea come tale richiesta contrasterebbe con quanto successivamente statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 66/2007 e, in particolare, con l'affermazione della Corte secondo la quale *“nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali, come è palese nello stesso caso che ha originato il presente giudizio, nel quale il procedimento di distacco-aggregazione investe ovviamente due Regioni”*.

La proposta di creazione del “Principato di Salerno” e i dubbi di costituzionalità dell'Ufficio centrale per il referendum³²

Come già accennato nella Prefazione, la richiesta di referendum ex art. 132 della Costituzione, per il distacco del territorio della provincia di Salerno dalla regione Campania ai fini della creazione di una nuova Regione, coincidente appunto con il territorio dell'attuale provincia di Salerno e denominata “Principato di Salerno”, ha offerto l'occasione per rispolverare un tema in verità poco trattato nell'ambito degli studi di diritto regionale.

Una tale mancanza di interesse pare doversi ricondurre, principalmente, allo scarso ricorso che sinora è stato fatto a tali complesse procedure costituzionali. In effetti, al di fuori dell'ipotesi legata all'istituzione di nuovi Comuni o allo spostamento degli stessi da una Regione ad un'altra, l'art. 132 non ha mai trovato applicazione per ciò che riguarda la creazione di nuove Regioni tanto che persino la giurisprudenza costituzionale su questo tema risulta piuttosto esigua.

Nell'ambito del controllo sulla richiesta di referendum sopra menzionata, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, con ordinanza emessa il 2 febbraio 2011, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata – rimettendo così gli atti alla Corte costituzionale – la questione di legittimità dell'articolo 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, in relazione al primo comma dell'articolo 132 della Costituzione.

I dubbi di legittimità costituzionale della normativa sopra richiamata, difatti, si riferiscono alla disposizione secondo la quale *“La richiesta del referendum per il distacco, da una regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni, se diretta alla creazione di una regione a se stante, deve essere corre-*

³² Cfr. Cassano R., Università “Magna Graecia” di Catanzaro, 01/03//2011, disponibile su: <http://dirittiregionali.org/2011/03/01/la-proposta-di-creazione-del-principato-di-salerno-e-i-dubbi-di-costituzionalita-dellufficio-centrale-per-il-referendum/>

data delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o comuni predetti. Se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di province o comuni ad altra regione, dovrà inoltre essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati”.

Ciò che si ritiene rilevante, dunque, è il coinvolgimento, nel processo necessario alla richiesta del referendum, di popolazioni estranee a quelle attivamente e direttamente coinvolte nel “distacco” dalla Regione originaria, nonché l'eguale peso assegnato alle deliberazioni di Comuni con fasce di popolazione sensibilmente differenti e, da ultimo, il “blocco procedurale”, che la legge sembra prevedere e accettare, relativo all'ipotesi in cui la mancata deliberazione di un Comune in merito paralizzerebbe l'intero iter.

Il contrasto con l'art.132 della Costituzione è stato infatti ritenuto “evidente” proprio nella parte in cui quella legge prevede requisiti che paiono a priori scoraggianti in relazione ai fini sperati. Poiché “il primo comma dell'art.132 Costituzione non precisa quali siano le popolazioni interessate”, afferma l'Ufficio centrale per il referendum, “è logicamente proponibile l'interpretazione secondo cui la volontà del costituente sia stata quella di riconoscere il coinvolgimento nell'iniziativa del distacco di alcuni comuni da una regione per la creazione di un'altra solo alle popolazioni degli enti territoriali direttamente interessati al distacco da una regione e alla creazione di un'altra e non anche alle popolazioni di tutti gli altri enti territoriali indirettamente interessati al richiesto cambiamento dell'ente territoriale regionale”. Il “legislatore di attuazione” – afferma conseguentemente l'Ufficio – “si è posto in contrasto con detta disposizione costituzionale nel considerare interessate in ogni fase procedurale, sin da quella dell'iniziativa, tutte le popolazioni comunque interessate alla variazione territoriale”.

In effetti, la migliore dottrina concorda nell'affermare che il legislatore della legge n. 352 si è spinto ben oltre la mera attuazione della normativa costituzionale, illegittimamente aggiungendo innovazioni ben al di là dello spirito proprio dell'art. 132 Cost., attribuendo il potere di iniziativa referendaria ad organi costituzionalmente non previsti e subordinando l'iniziativa dei titolari a quella, necessariamente congiunta, di soggetti non contemplati dal dettato costituzionale³³.

Del resto, i sospetti di incostituzionalità di tale norma risultano confermati anche dalla sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale che, sia pure con riferimento all'ipotesi di distacco di un Comune da una Regione per la sua aggregazione ad un'altra, proprio in relazione alla disciplina censurata, rileva

³³ Così M. Pedrazza Gorlero, Commento agli artt. 131 e 132 Cost. in Commentario della Costituzione a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, t. III, Bologna-Roma 1990, passim, e dello stesso avviso risulta essere T. Giupponi, Le “popolazioni interessate” e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi, in www.forumcostituzionale.it

che “la norma pone a carico dei richiedenti un onere di difficile e gravoso assolvimento” e che “l’onerosità del procedimento strutturato dalla norma di legge attuativa si palesa eccessiva (in quanto non necessitata) rispetto alla determinazione ricavabile dalla nuova previsione costituzionale, e si risolve nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell’autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001”.

L'ipotesi Molisannio

L'ipotesi Molisannio, dunque, rientra nel secondo comma dell'articolo 132 ed è subito da osservare che, ad oggi, non si è ancora verificato un caso del genere.

Il passaggio di un'intera Provincia ad altra Regione, infatti, non è stato ancora ufficializzato. Ma è in corso il primo tentativo del genere da parte della provincia di Belluno, che intende passare dal Veneto al Trentino-Alto Adige. Lo scorso 11 gennaio, infatti, la Provincia di Belluno ha deliberato di indire l'apposito referendum ed ha avanzato richiesta all'Ufficio centrale per il referendum, il quale si è riservato di decidere e sembra lo faccia il 31 marzo 2011.

Il caso di Belluno, ai fini dell'ipotesi Molisannio, è molto interessante poiché l'istanza è basata solo sulla deliberazione dell'Amministrazione provinciale³⁴, la quale, a sua volta, era stata sollecitata da una petizione pubblica. D'altronde, quest'ultima sottoscrizione di firme³⁵ è stata recepita solo *ad adiuvandum*, non essendo per nulla necessaria³⁶.

Insomma, se a Benevento si replicasse la delibera del 1993, in quanto adottata all'unanimità, l'Ufficio centrale per il referendum dovrebbe senz'altro accettare l'indizione del referendum consultivo, senza eccezioni di sorta.

L'ipotesi Due Principati

L'ipotesi dei Due Principati rientra nel primo comma dell'articolo 132 e anche in questo caso non si è registrata alcuna evenienza del genere. Le similitudini con l'ipotesi Molisannio proseguono perché, ad oggi, non si è ancora concretizzata una nuova Regione. A differenza dell'ipotesi Molisannio, però, in cui il procedimento di Belluno procede, ancorché in un quadro diverso perché interessa una Regione a Statuto speciale, si pone il caso della Regione Salento.

Le Province di Brindisi, Lecce e Taranto il 20 dicembre 2010 hanno presentato istanza per l'indizione del referendum relativo al distacco dalla Puglia ed

³⁴ Consultabile su: www.provincia.belluno.it/

³⁵ Come si legge nella delibera, il Comitato “Belluno Autonoma Dolomiti Regione” ha depositato presso gli uffici della Provincia di Belluno numero 17.500 firme a sostegno della petizione per richiedere al Consiglio provinciale l'indizione del Referendum. Cifra che rappresenta circa l'8% della popolazione provinciale.

³⁶ Nella delibera, tra l'altro, così si legge: «dato atto che dal parere legale si ritiene condivisibile per le argomentazioni adottate, che per l'avvio del procedimento per la consultazione referendaria sia sufficiente la delibera di indizione della Provincia in quanto l'Ente Provincia risulta senza ombra di dubbio legittimato ad avviare motu proprio la procedura di distacco/agggregazione, il che, del resto, sarebbe perfettamente in armonia pure con il noto principio della necessaria corrispondenza tra soggetti richiedenti il referendum e territori potenzialmente aggregabili.»

alla creazione, appunto, della Regione Salento. Ma l'Ufficio centrale, con ordinanza del 1 febbraio 2011³⁷, ne ha dichiarato l'illegittimità. La pronuncia dell'Ufficio, tuttavia, è stata negativa per la non correttezza delle deliberazioni comunali, come si legge nell'ordinanza:

«Ritenuto che, ai sensi dell'art.132 della Costituzione, presupposto per la creazione di nuova Regione è la richiesta di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate;

che le deliberazioni comunali a tal fine presentate a questo Ufficio non contengono la richiesta dei Consigli volta alla creazione della Regione Salento, ma solo la richiesta che le popolazioni interessate siano chiamate a referendum per decidere se distaccarsi dalla Regione Puglia e istituire la Regione Salento;

che la mancanza del presupposto previsto dalla Costituzione rende inutile attendere il decorso del termine per eventuali integrazioni previsto dall'art. 42 ultimo comma della legge 25 maggio 1970, n.352, e impone l'immediata dichiarazione della illegittimità della domanda».

Nel caso del Principato di Salerno, come già visto, è stata sollevata la questione relativa all'incostituzionalità dell'articolo 42, comma 2, legge 352/1970 nei confronti del primo comma dell'articolo 132, già risolta per il comma 2.

Tuttavia, alla luce delle sentenze 334/2004 e 246/2010, è da ritenere che la Corte Costituzionale confermi la precedente pronuncia anche in relazione al primo comma.

Conclusioni

Quale delle due ipotesi sarebbe più conveniente ? Dall'esame della successiva Tavola sinottica, si evince, fin troppo chiaramente, che il Molisannio presenta elementi di notevole semplificazione rispetto a quella dei Due Principati.

Dal punto di vista procedimentale, quindi, sarebbe senz'altro da preferire.

Tavola sinottica

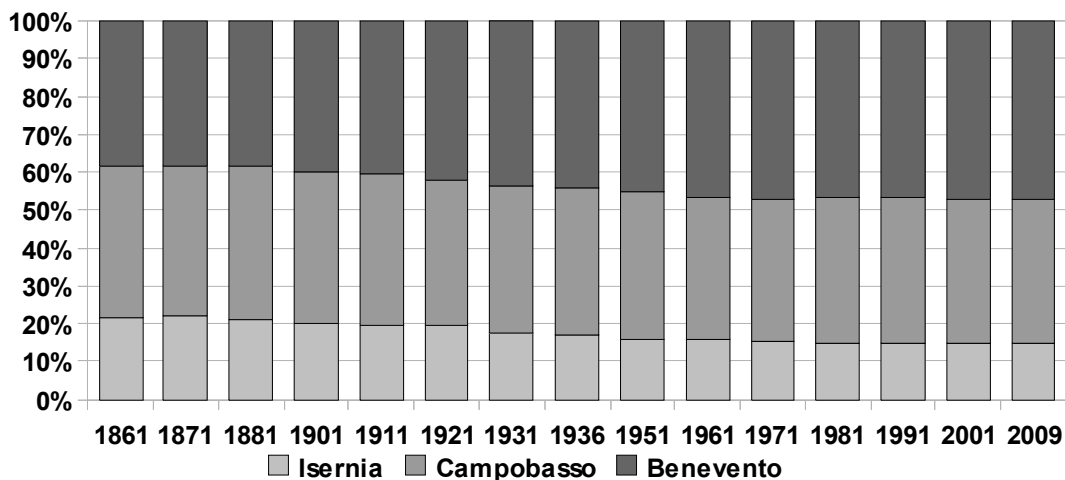
	Molisannio	Due Principati
Costituzione	Art. 132, comma 2	Art. 132, comma 1
Legge	ordinaria	costituzionale
Indizione	Delibera Amministrazione provinciale	Delibera tanti Comuni rappresentanti almeno il 30% della popolazione
Quorum	Voto favorevole della maggioranza degli iscritti nelle liste elettorali	Voto favorevole della maggioranza degli iscritti nelle liste elettorali

³⁷ CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - UFFICIO CENTRALE PER IL REFERENDUM - ORDINANZA 1 febbraio 2011 - Dichiarazione di illegittimità di richiesta di referendum, relativa alla istituzione della Nuova Regione Salento. (11A01406) (G.U. 4 febbraio 2011, n. 28)

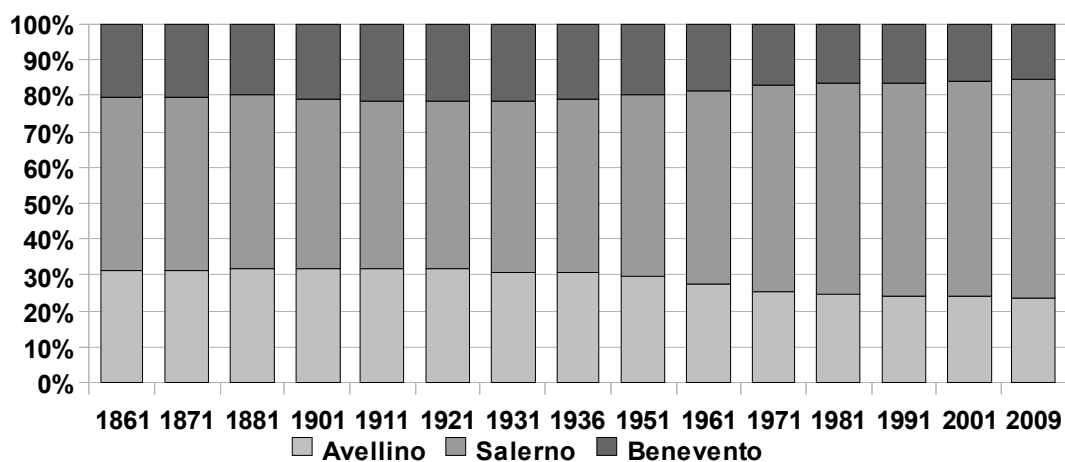
Ma vi sono altri aspetti da considerare. Il primo è sicuramente quello della popolazione perché determina la dimensione della Regione ed il peso relativo di Benevento.

Nell'ipotesi Molisannio, alla fine del 2009, la popolazione complessiva è di 608.512 abitanti e Benevento, con 288.283 unità, rappresenta il 47%.

Nel successivo grafico è indicata la popolazione dal 1861 al 2009 e si evince come il peso di Benevento, nonostante la riduzione della sua popolazione, abbia una tendenza all'aumento della sua incidenza.



Sempre alla fine del 2009, la popolazione dei Due Principati ammonta a 1.834.971 abitanti e Benevento pesa per il 16%. Dall'analogo grafico, poi, emerge la tendenza ad avere sempre una minore influenza.



Anche dal punto di vista della popolazione, quindi, la bilancia propende per l'ipotesi Molisannio.

Strettamente legato alla popolazione, poi, è il tema della rappresentanza politica. Ed ovviamente anche in questo caso vi è una supremazia da parte del Molisannio.

Il numero dei Consiglieri regionali, infatti, stante l'attuale legislazione, vedrebbe 14 rappresentanti di Benevento sui 30 del Molisannio; mentre, ne sarebbero 6 su 40 per i Due Principati.

Da questo punto di vista, quindi, vi sarebbero forti resistenze da parte del Molise. Tale negatività, peraltro, potrebbe essere bilanciata dal rientro del Molise nell'Obiettivo 1. Con l'annessione di Benevento, infatti, il reddito regionale sarebbe inferiore alla soglia del 75%.

Restano da analizzare altri tre aspetti: sanità, rifiuti e acqua.

Dal lato della sanità, i numeri sono piuttosto eloquenti perché, secondo i dati al 2009 del Ministero della Salute, il deficit del Molise è di 80 milioni, che, sommati al trascinamento del 2008, porta il totale a 110 milioni. In Campania, invece, si sfiora il miliardo di euro.³⁸

Questo argomento si pone ancora a vantaggio dell'ipotesi Molisannio e, in questo caso, servirebbe a controbilanciare ulteriormente il numero di Consiglieri, ossia le obiezioni dei molisani. Anche nel caso dei Due Principati, peraltro, vi sarebbe, un netto miglioramento, visto che la gran parte del deficit sanitario regionale deriva da Napoli.

Per quanto concerne i rifiuti non sembra si debbano spendere molte parole perché in entrambe le ipotesi la situazione sarebbe migliore e non vi sarebbero particolari obiezioni da parte del Molise.

Per l'acqua, infine, al pari dei rifiuti e per entrambe le ipotesi, vi sarebbe una situazione certamente migliore. Basti ricordare la crisi idrica di qualche tempo fa.

³⁸ Molise

La Regione per l'anno 2009 presenta un risultato di gestione negativo al IV trimestre di circa 80 mln. di euro, che sommato al trascinamento di una perdita 2008 di circa 30 mln., porta ad un totale di disavanzo da coprire di circa 110 mln di euro che, dopo le coperture straordinarie derivanti dalla fiscalità aggiuntiva regionale e dal fondo transitorio, comporta un disavanzo di gestione 2009 di circa 67 mln. di euro. Non essendo plausibile l'ipotesi di rinvenire nel bilancio regionale altre risorse, bisognerà ricorrere ai Fondi FAS per circa 67 milioni di euro per assicurare la necessaria copertura senza la quale scatterebbe il forte inasprimento della fiscalità regionale aggiuntiva. Relativamente alla complessiva verifica di attuazione del PdR è emerso che la Regione non risulta aver adottato i provvedimenti di risanamento del SSR, in particolare per la mancata adozione dell'atto aziendale, la mancata riorganizzazione della rete ospedaliera e territoriale, per la gestione dei rapporti con l'IRCCS Neuromed e Cattolica, per la riorganizzazione della rete laboratoristica.

Campania

La Regione per l'anno 2009 presenta un risultato di gestione negativo di circa 770 mln. di euro, che sommato al trascinamento di una perdita 2008 di circa 223 mln., porta ad un totale di disavanzo da coprire di circa 1.000 mln di euro che, dopo le coperture straordinarie derivanti dalla fiscalità aggiuntiva regionale e dal fondo transitorio, comporta un disavanzo di gestione 2009 di circa 500 mln. di euro. Ciò significa, che essendo non plausibile l'ipotesi di rinvenire nel bilancio regionale altre risorse, bisognerà ricorrere ai Fondi FAS per circa 500 milioni di euro per assicurare la necessaria copertura senza la quale scatterebbe il forte inasprimento della fiscalità regionale aggiuntiva. Per quanto attiene all'andamento del Piano di rientro, si è registrata la conferma dei ritardi che hanno portato al commissariamento della Regione. Si registrano ritardi nella riorganizzazione della rete ospedaliera, della rete laboratoristica, della rete territoriale, nella stesura dei protocolli d'intesa con le università. Una cospicua serie di provvedimenti adottati dalla gestione commissariale Commissario nei mesi di febbraio e marzo non sono ritenuti valutabili in questa sessione in quanto trasmessi solo poche ore prima della riunione di verifica.

Insomma, dal quadro delineato, sembrerebbe che l'ipotesi «Molisannio» sia la più vantaggiosa e che non sarebbe estremamente difficile accordarsi col Molise, visti gli aspetti positivi che ricadrebbero anche su di essa, a cominciare dalla sopravvivenza stessa.

Infine, anche nell'ottica del decentramento amministrativo, la situazione di equilibrio territoriale farebbe sì che vi siano maggiori possibilità, a meno che i beneventani non vogliano fare i «*napoletani*» con i molisani.

Invero, anche nell'ipotesi dei Due Principati vi sarebbe un miglioramento nei confronti dell'attuale situazione, ma si potrebbe rischiare di cadere dalla padella nella brace, ossia dal *napolicentrismo* al *salernocentrismo*.

La tesi di coloro che chiedono un cambio nella strategia e nel piano rappresentativo politico delle *zone interne* cozza inesorabilmente contro i preponderanti e insormontabili interessi di Napoli e delle zone costiere in generale. D'altronde, è palese quanto avvenuto nei quarant'anni e passa dall'istituzione delle Regioni. Non è facile, infatti, controbattere all'affermazione secondo cui il peso di Benevento in Campania è diminuito in ragione più che proporzionale al tempo trascorso. Non si può non tacere, al riguardo, sull'assessorato dell'On. Costanzo, che, nella odierna terminologia, sarebbe sicuramente inquadrato come *best practice*. Da allora, nei fatti, si registra un costante arretramento e non è pensabile ad una inversione di tendenza.

Quanto osservato innanzi riguarda certamente la tesi del *non distacco*, ma quest'ultima, a sua volta, si articola in diverse posizioni, perché si spazia dal *No assoluto* al *possibilismo*.

L'unico argomento, invece, che potrebbe invocarsi non senza fondamento, ma anzi con notevole significatività, è quello relativo allo sviluppo economico. In altri termini, la domanda da porsi sarebbe quella relativa alle possibilità di un maggiore sviluppo economico. Lo staccarsi cioè dalla Campania gioverebbe allo sviluppo generale della Provincia? Ebbene, sia nel caso di permanenza in Campania, sia in quello di aderire ad una delle due ipotesi prospettate, la risposta sarebbe negativa, in quanto lo sviluppo si ottiene solo con un maggior impegno da parte di noi beneventani, realizzando il cosiddetto *capitalismo coalizionale*.

Appendice 1 – Brani storici

LA REGIONE SANNIO³⁹

L'On. Giovanni Bosco Lucarelli, nella qualità di presidente dell'Amministrazione Provinciale, assistito dai deputati Bozzi e Musco, invitò gli esponenti di tutti i partiti del Comitato di Liberazione per la costituzione della regione Sannio. La riunione fu tenuta in una delle solenni stanze del Museo il 5 maggio 1945. In detto giorno fu sottoscritto un ordine del giorno che fu inviato alla presidenza del Consiglio dei ministri, ai vari ministeri ed alle direzioni centrali dei partiti politici.

DEPUTAZIONE PROVINCIALE DI BENEVENTO

Il 5 Maggio 1945, in Benevento, su invito del Presidente della Deputazione provinciale, S. E. l'Avv. Giambattista Bosco Lucarelli e sotto la sua presidenza, si sono riuniti i rappresentanti del partito di azione, comunista, democratico cristiano, democrazia del lavoro, liberale, repubblicano e socialista, nonché il Sindaco di Benevento e S. E. l'avv. Raffaele De Caro, per uno scambio di idee sui principali problemi locali.

Gli intervenuti dopo un'ampia discussione hanno approvato il seguente

ORDINE DEL GIORNO:

«Considerato che al rinnovarsi della vita pubblica italiana viene concordemente reclamata da tutti i partiti politici la istituzione di organi circoscrizionali amministrativi regionali i quali, con la conoscenza diretta dei problemi e delle esigenze locali, possano provvedere alla loro soluzione senza gli intralci e le difficoltà dell'attuale burocrazia centrale;

«Considerato che fra le più antiche ed organiche regioni d'Italia vi è quella del Sannio, la quale riunisce popolazioni che, per temperamento, tradizioni, clima, ragioni etniche e geografiche, necessità commerciali ed industriali, presentano omogeneità di interessi e possibilità di richieste ed esigenze non contrastanti fra loro;

«Considerato che il Sannio, a parte la sua tradizione storica, ha avuto, dopo la unificazione della nazione italiana, pratico riconoscimento nelle circoscrizioni elettorali del 1921 e del 1923;

«Che, nel congresso molisano del 21-22 maggio 1923, il relatore Prof. Giambattista Masciotta proponeva l'istituzione del Compartimento del Sannio comprensivo delle Province di Avellino-Benevento-Campobasso, identico al Collegio elettorale vigente;

«Che la regione sannita è rimasta tale nell'ordinamento ecclesiastico, unico in Italia ad avere le circoscrizioni a base regionale, onde su dodici diocesi comprese nell'Archidiocesi di Benevento, attualmente nove, pur non appartenendo alla Provincia di Benevento, fanno parte dell'antica regione del Sannio;

³⁹ Brano tratto dal volume «IL VERO SANNIO», edito in proprio nel 1981 dall'Autore, Avv. Togo Bozzi.

«Considerato che fin dal 1860, la Commissione Reale, nominata da Cavour, con a capo Marco Minghetti, ben distinse la regione campana (Napoli-Caserta-Salerno) da quella Sannita (Avellino-Benevento-Campobasso) e che il governo di Francesco Crispi, nel proporre la modifica delle circoscrizioni regionali stabilì che il Sannio dovesse rinascere;

«Considerato che in ben due progetti, l'uno del Ministro di Agricoltura del tempo, On. Micheli, l'altro d'iniziativa parlamentare per l'istituzione nelle camere regionali di agricoltura, era compresa la sede di Benevento, per il compartimento del Sannio, comprensivo delle tre provincie suddette:

«Sicuri di interpretare le vitali esigenze delle Provincie di Avellino, Benevento e Campobasso, che costituiscono l'entità della regione del Sannio;

«Fanno voti ed esprimono la certezza che, in occasione della costituzione e del riconoscimento delle varie regioni d'Italia, sia costituita la regione del Sannio, comprendente le Provincie di Avellino, Benevento e Campobasso per il raggiungimento di tutte le finalità che si propone la invocata riforma.

Decidono di inviare il presente ordine del giorno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministro per gli interni, dei lavori pubblici, delle finanze, delle comunicazioni, nonché alla direzione dei partiti politici».

Firmato: Avv. GIAMBATTISTA BOSCO
LUCARELLI nella qualità di *Presidente della Deputazione Provinciale* – GASPE-
RO CAPALDO e dott. DELLO FUSCO
per il *Partito Comunista* - GIOVANNI
TRESKA per il *Partito Democratico Cri-
stiano* - Avv. TOGO BOZZI per il *Partito
Democratico del Lavoro* - Avv. PARZIA-
LE ETTORE *Presidente Camera di Com-
mercio* e per il *Partito Liberale* - Dott.
ANDREA FERRANNINI per il *Partito
Repubblicano* – Avv. RAFFAELE TI-
BALDI per il *Partito Socialista* - Ecc.
Avv. RAFFAELE DE CARO - Avv. AN-
TONIO CIFALDI - *Sindaco di Beneven-
to*.

LA REGIONE DEI DUE PRINCIPATI⁴⁰

Il Comitato propone come progetto politico primario la creazione di una nuova Regione costituita dalle Province di Avellino, Benevento, Salerno.

La nostra proposta nasce nel lontano "1947": la Commissione dei "75" - Assemblea Costituente - incaricata di redigere il progetto di Costituzione aveva formulato l'articolo 131 sull'istituzione delle Regioni, in modo diverso da quello definitivamente approvato dall'Assemblea Costituente.

Esso prevedeva un'eventuale consultazione delle popolazioni che avessero avuto caratteristiche geografiche, economiche, storiche, marcate e definite.

I Costituenti prestarono grande attenzione agli Enti locali (Comuni, Province, Regioni), infatti vi dedicarono l'intero titolo quinto dall'articolo 114 all'articolo 133.

Molto importante è da ritenere l'articolo 5 della Costituzione italiana:

"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ... adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze della autonomia e del decentramento."

Con questa disposizione i Costituenti hanno concepito l'Italia nell'equilibrio tra la sua dimensione "UNITARIA" (La Repubblica è una e indivisibile) e le sentite "IDENTITÀ LOCALI" (La Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali).

Noi diciamo che è un bene prezioso "L'UNITÀ NAZIONALE", ma è un bene prezioso anche la "RICCHEZZA DELLE REALTÀ LOCALI".

L'articolo 5 riconosce quindi un' ampia autonomia agli Enti locali (Comuni, Province, Regioni), i quali hanno la potestà di governarsi da sé, emanando norme e regolamenti non in contrasto con la legislazione statale.

Il trasferimento di poteri agli Enti locali, avvenuto fino ad oggi con il contagocce e in maniera disarmonica, si basa sul principio che essi conoscono meglio degli organi centrali dello Stato i problemi dei cittadini e quindi possono meglio affrontarli e risolverli.

Ritornando al citato articolo 131 della Costituzione Italiana, nel settembre 1947 l'Assemblea Costituente doveva fissare la data della consultazione e gli Irpini, i Salernitani, i Beneventani dovevano scegliere una Regione formata da :

a) Avellino - Benevento - Campobasso

OPPURE

b) Avellino - Benevento - Salerno.

A questa eventuale consultazione si oppose il giovane Fiorentino Sullo e il Comitato Provinciale della Democrazia Cristiana di Avellino con un documento

⁴⁰ Brano tratto dall'opuscolo «UNA NUOVA REGIONE: La Regione "DEI DUE PRINCIPATI" AVELLINO-BENEVENTO-SALERNO», edito nel luglio 1997 dall'Associazione "Spazio aperto" e curato dal Presidente, Prof. Vincenzo Martone.

redatto nella seduta del 6 agosto 1947, il tutto riportato nel giornale "CORRIERE DELL'IRPINIA" del 25 ottobre 1947.

Appendice 2 – Articoli Costituzione

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA (artt. 57, 131, 132, 138, punto XI norme transitorie)

PARTE SECONDA **ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA** **TITOLO I** **IL PARLAMENTO** **SEZIONE I - LE CAMERE**

Art. 57⁴¹

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.⁴²

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.⁴³

⁴¹ Articolo prima sostituito dall'art. 2, L.Cost. 9 febbraio 1963, n. 2 poi così modificato dall'art. 2, L.-Cost. 27 dicembre 1963, n. 3 e dall'art. 2, L.Cost. 23 gennaio 2001, n. 1 (G.U. 24 gennaio 2001, n. 19). Il testo in vigore prima di quest'ultima modifica era il seguente:

“Articolo 57.

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

Il numero dei senatori elettivi è di trecento-quindici.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi fra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti.”

L'art. 3 della citata legge costituzionale n. 1/2001 ha, inoltre, così disposto:

“Art. 3. Disposizioni transitorie.

1. In sede di prima applicazione della presente legge costituzionale ai sensi del terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione, la stessa legge che stabilisce le modalità di attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero stabilisce, altresì, le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni del territorio nazionale.

2. In caso di mancata approvazione della legge di cui al comma 1, si applica la disciplina costituzionale anteriore.”

⁴² Comma così sostituito dall'art. 2, L.Cost. 23 gennaio 2001, n. 1. L'art. 3 della stessa L. n. 1/2001 ha così disposto:

«Art. 3. Disposizioni transitorie. - 1. In sede di prima applicazione della presente legge costituzionale ai sensi del terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione, la stessa legge che stabilisce le modalità di attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero stabilisce, altresì, le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni del territorio nazionale.

2. In caso di mancata approvazione della legge di cui al comma 1, si applica la disciplina costituzionale anteriore».

⁴³ Comma così sostituito dall'art. 2, L.Cost. 23 gennaio 2001, n. 1. L'art. 3 della stessa L. n. 1/2001 ha così disposto:

«Art. 3. Disposizioni transitorie. - 1. In sede di prima applicazione della presente legge costituzionale ai sensi del terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione, la stessa legge che stabilisce le modalità di attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero stabilisce, altresì, le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni del territorio nazionale.

2. In caso di mancata approvazione della legge di cui al comma 1, si applica la disciplina costituzionale anteriore».

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi fra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti.

TITOLO V

LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI

Art. 131.⁴⁴

Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte;
Valle d'Aosta ;
Lombardia;
Trentino-Alto Adige;
Veneto;
Friuli-Venezia Giulia;
Liguria;
Emilia-Romagna;
Toscana;
Umbria;
Marche;
Lazio;
Abruzzi;
Molise;
Campania;
Puglia;
Basilicata;
Calabria;
Sicilia;
Sardegna.

Art. 132.

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 stesse⁴⁵.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regio-

⁴⁴ Articolo modificato dalla L.Cost. 27 dicembre 1963, n. 3. Secondo il testo originario, le due Regioni degli Abruzzi e del Molise costituivano l'unica Regione.

⁴⁵ Vedi anche XI disp. trans. fin.

nali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra⁴⁶.

TITOLO VI
GARANZIE COSTITUZIONALI
SEZIONE I - LA CORTE COSTITUZIONALE

Art. 138

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.⁴⁷

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

XI

Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione⁴⁸ si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'art. 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate.⁴⁹

⁴⁶ Comma così modificato dall'art. 9, comma 1, L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴⁷ Con la legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, recante «Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale» (G.U. 14 marzo 1993, n. 62), che ha istituito la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, è stato previsto, unicamente per i progetti di legge della XI legislatura un diverso procedimento di revisione costituzionale che comporta, fra l'altro, la obbligatoria sottoposizione a referendum dei progetti approvati dalla Commissione.

⁴⁸ Termine prorogato al 31 dicembre 1963 dall'articolo unico della L.Cost. 18 marzo 1958, n. 1.

⁴⁹ Vedi la L. 20 giugno 1952, n. 645 recante «Norme per l'attuazione della XI disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione» (G.U. 23 giugno 1952, n. 143)

Appendice 3 – Legge n. 352/1970

L. 25 maggio 1970, n. 352, recante «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.» (G.U. 15 giugno 1970, n. 147).⁵⁰

TITOLO I - Referendum previsto dall'articolo 138 della Costituzione

Art. 1.

Quando le Camere abbiano approvato una legge di revisione della Costituzione o altra legge costituzionale, i rispettivi Presidenti ne danno comunicazione al Governo indicando se la approvazione sia avvenuta con la maggioranza prevista dal primo comma o con quella prevista dal terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione.

Art. 2.

La promulgazione delle leggi costituzionali, approvate con la maggioranza prevista dal terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione, è espressa con la formula seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea, hanno approvato.

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

Art. 3.

Qualora l'approvazione sia avvenuta con la maggioranza prevista dal primo comma dell'articolo 138 della Costituzione, il Ministro per la grazia e la giustizia deve provvedere alla immediata pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale con il titolo «Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera», completato dalla data della sua approvazione finale da parte delle Camere e preceduto dall'avvertimento che, entro tre mesi, un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque consigli regionali possono domandare che si proceda al referendum popolare.

La legge di cui al comma precedente è inserita nella Gazzetta Ufficiale a cura del Governo, distintamente dalle altre leggi, senza numero d'ordine e senza formula di promulgazione.

Art. 4.

⁵⁰Testo allegato al Dossier di documentazione della Camera dei deputati del 4 novembre 2008 (file ac0187.doc)

La richiesta di referendum di cui all'articolo 138 della Costituzione deve contenere l'indicazione della legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popolare, e deve altresì citare la data della sua approvazione finale da parte delle Camere, la data e il numero della Gazzetta Ufficiale nella quale è stata pubblicata.

La predetta richiesta deve pervenire alla cancelleria della Corte di cassazione entro tre mesi dalla pubblicazione effettuata a norma dell'articolo 3.

Art. 5.

Quando entro il termine di tre mesi dalla pubblicazione prevista dall'articolo 3 non sia stata avanzata domanda di referendum, il Presidente della Repubblica provvede alla promulgazione della legge con la formula seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, hanno approvato;

Nessuna richiesta di referendum costituzionale è stata presentata;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

La promulgazione deve avvenire entro un mese dalla scadenza del termine indicato nel primo comma.

Art. 6.

Qualora la richiesta prevista dall'articolo 4 sia effettuata da membri di una delle Camere in numero non inferiore ad un quinto dei componenti della Camera stessa, le sottoscrizioni dei richiedenti sono autenticate dalla segreteria della Camera cui appartengono, la quale attesta al tempo stesso che essi sono parlamentari in carica. Non è necessaria alcuna altra documentazione.

Alla richiesta deve accompagnarsi la designazione di tre delegati, scelti tra i richiedenti, a cura dei quali la richiesta è depositata presso la cancelleria della Corte di cassazione.

Del deposito, a cura del cancelliere, si dà atto mediante processo verbale, facente fede del giorno e dell'ora in cui il deposito è avvenuto e contenente dichiarazione o elezione di domicilio in Roma da parte dei presentatori.

Il verbale è redatto in duplice originale, con la sottoscrizione dei presentatori e del cancelliere. Un originale è allegato alla richiesta, l'altro viene consegnato ai presentatori a prova dell'avvenuto deposito.

Art. 7.

Al fine di raccogliere le firme necessarie a promuovere da almeno 500.000 elettori la richiesta prevista dall'articolo 4, i promotori della raccolta, in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi, muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica o

nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, alla cancelleria della Corte di cassazione, che ne dà atto con verbale, copia del quale viene rilasciata ai promotori⁵¹.

Di ciascuna iniziativa è dato annuncio nella Gazzetta Ufficiale del giorno successivo a cura dell'Ufficio stesso; in esso vengono riportate le indicazioni prescritte dall'articolo 4.

Per la raccolta delle firme devono essere usati fogli di dimensioni uguali a quelli della carta bollata ciascuno dei quali deve contenere all'inizio di ogni facciata, a stampa o con stampigliatura, la dichiarazione della richiesta del referendum, con le indicazioni prescritte dal citato articolo 4.

Successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui al primo comma, i fogli previsti dal comma precedente devono essere presentati a cura dei promotori, o di qualsiasi elettore, alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari. Il funzionario preposto agli uffici suddetti appone ai fogli il bollo dell'ufficio, la data e la propria firma e li restituisce ai presentatori entro due giorni dalla presentazione.

Art. 8.

La richiesta di referendum viene effettuata con la firma da parte degli elettori dei fogli di cui all'articolo precedente.

Accanto alle firme debbono essere indicati per esteso il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali questi è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero⁵².

Le firme stesse debbono essere autenticate da un notaio o da un giudice di pace o da un cancelliere della pretura, del tribunale o della Corte di appello nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune. Per i cittadini elettori residenti all'estero l'autenticazione è fatta dal console d'Italia competente. L'autenticazione deve recare l'indicazione della data in cui avviene e può essere anche collettiva, foglio per foglio; in questo caso, oltre alla data, deve indicare il numero di firme contenute nel foglio⁵³.

Il pubblico ufficiale che procede alle autenticazioni dà atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o comunque impedito di apporre la propria firma.

Per le prestazioni del notaio, del cancelliere, del giudice conciliatore e del segretario comunale, sono dovuti gli onorari stabiliti dall'articolo 20, comma

⁵¹ Comma così modificato dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.

⁵² Comma così modificato dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.

⁵³ Comma così modificato prima dall'art. 1, D.L. 18 ottobre 1995, n. 432 (G.U. 21 ottobre 1995, n. 247), convertito in legge, con modificazioni, con L. 20 dicembre 1995, n. 534 (G.U. 20 dicembre 1995, n. 296) poi dall'art. 4, L. 30 aprile 1999, n. 120 e, infine, dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.

quinto, del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e dalla tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604.

Alla richiesta di referendum debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. I sindaci debbono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta⁵⁴.

Art. 9.

Il deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione di tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori vale come richiesta ai sensi dell'articolo 4. Esso deve essere effettuato da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta.

Del deposito, a cura del cancelliere, si dà atto mediante processo verbale, con le modalità stabilite dal terzo e dal quarto comma dell'articolo 6.

Art. 10.

Al fine di promuovere la richiesta di cui all'articolo 4 da parte di cinque consigli regionali, il consiglio regionale che intende assumere l'iniziativa deve adottare apposita deliberazione.

La deliberazione di richiedere referendum deve essere approvata dal consiglio regionale con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla regione, e deve contenere l'indicazione della legge costituzionale nei confronti della quale si vuole promuovere il referendum, con gli elementi di identificazione stabiliti nell'articolo 4.

Quando abbia approvato tale deliberazione, il consiglio stesso procede alla designazione tra i suoi membri di un delegato effettivo e di uno supplente agli effetti stabiliti nella presente legge.

Tali deliberazioni sono comunicate, a cura della segreteria del consiglio che per primo le ha approvate, ai consigli regionali di tutte le altre regioni della Repubblica, con l'invito, ove adottino uguale deliberazione, a darne notizia al consiglio che ha preso l'iniziativa, perché vi dia seguito.

Le segreterie dei consigli regionali che abbiano adottato tale deliberazione e abbiano nominato i propri delegati ne danno comunicazione alla segreteria del consiglio che ha preso l'iniziativa, perché vi sia dato seguito.

Art. 11.

I delegati di non meno di cinque consigli regionali, che abbiano approvato identica deliberazione, redigono o sottoscrivono l'atto di richiesta, e lo presentano personalmente, entro tre mesi dalla pubblicazione di cui all'articolo 3, alla cancelleria della Corte di cassazione, unitamente alle copie autentiche

⁵⁴ Comma così modificato dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.

delle deliberazioni di richiesta di referendum e di nomina di delegati approvate da ciascun consiglio regionale.

Del deposito si dà atto in processo verbale con le modalità stabilite dal terzo e dal quarto comma dell'articolo 6. Esso viene redatto in sei o più originali, in modo che un originale possa essere consegnato al delegato di ciascun consiglio regionale.

Art. 12.

Presso la Corte di cassazione è costituito un ufficio centrale per il referendum, composto dai tre presidenti di sezione della Corte di cassazione più anziani nonché dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione. Il più anziano dei tre presidenti presiede l'ufficio e gli altri due esercitano le funzioni di vice presidente⁵⁵.

L'Ufficio centrale per il referendum verifica che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell'articolo 138 della Costituzione e della legge.

L'Ufficio centrale decide, con ordinanza, sulla legittimità della richiesta entro 30 giorni dalla sua presentazione. Esso contesta, entro lo stesso termine, ai presentatori le eventuali irregolarità. Se, in base alle deduzioni dei presentatori da depositarsi entro 5 giorni, l'Ufficio ritiene legittima la richiesta, l'ammette. Entro lo stesso termine di 5 giorni, i presentatori possono dichiarare all'Ufficio che essi intendono sanare le irregolarità contestate, ma debbono provvedervi entro il termine massimo di venti giorni dalla data dell'ordinanza. Entro le successive 48 ore l'Ufficio centrale si pronuncia definitivamente sulla legittimità della richiesta.

Per la validità delle operazioni dell'ufficio centrale per il referendum è sufficiente la presenza del presidente o di un vice presidente e di sedici consiglieri⁵⁶.

Art. 13.

L'ordinanza dell'Ufficio centrale che decide sulla legittimità della richiesta di referendum è immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Corte costituzionale. Essa deve essere notificata a mezzo ufficiale giudiziario, entro cinque giorni, rispettivamente ai tre delegati dei parlamentari richiedenti, oppure ai presentatori della richiesta dei 500 mila elettori, oppure ai delegati dei cinque consigli regionali.

Art. 14.

Qualora l'ordinanza dell'Ufficio centrale dichiari l'illegittimità della richiesta, la legge costituzionale, sempreché sia decorso il termine di tre mesi dalla pubblicazione di cui all'articolo 3, viene promulgata dal Presidente della Repubblica con la seguente formula:

⁵⁵ Comma così sostituito dall'art. 1, D.L. 1° luglio 1975, n. 264 (G.U. 3 luglio 1975, n. 175) convertito in legge con L. 25 luglio 1975, n. 351 (G.U. 9 agosto 1975, n. 212).

⁵⁶ Comma così sostituito dall'art. 2, D.L. 1° luglio 1975, n. 264 (G.U. 3 luglio 1975, n. 175) convertito in legge con L. 25 luglio 1975, n. 351 (G.U. 9 agosto 1975, n. 212).

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti hanno approvato;

La richiesta di referendum presentata in data ... è stata dichiarata illegittima dall'Ufficio centrale della Corte di cassazione con sua ordinanza in data. . . ;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Art. 15.

Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso.

La data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione.

Qualora sia intervenuta la pubblicazione a norma dell'articolo 3, del testo di un'altra legge di revisione della Costituzione o di un'altra legge costituzionale, il Presidente della Repubblica può ritardare, fino a sei mesi oltre il termine previsto dal primo comma del presente articolo, la indizione del referendum, in modo che i due referendum costituzionali si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno.

Art. 16.

Il quesito da sottoporre a referendum consiste nella formula seguente: «Approvato il testo della legge di revisione dell'articolo... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?»; ovvero: «Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?».

Art. 17.

La votazione per il referendum si svolge a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto.

L'elettorato attivo, la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali, la ripartizione dei comuni in sezioni elettorali e la scelta dei luoghi di riunione sono disciplinati dalle disposizioni del testo unico 20 marzo 1967, n. 223.

Art. 18.

[I certificati di iscrizione nelle liste elettorali sono compilati entro il trentesimo giorno successivo a quello di pubblicazione del decreto che indice il referendum e sono consegnati agli elettori entro il quarantesimo giorno dalla pubblicazione medesima.

I certificati non recapitati al domicilio degli elettori ed i duplicati possono essere ritirati presso l'ufficio comunale dagli elettori medesimi, a decorrere dal

quarantacinquesimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto anzidetto]⁵⁷.

Art. 19.

L'Ufficio di sezione per il referendum è composto di un presidente, di tre scrutatori, di cui uno, a scelta del presidente, assume le funzioni di vicepresidente, e di un segretario.

Alle operazioni di voto e di scrutinio presso i seggi, nonché alle operazioni degli Uffici provinciali e dell'Ufficio centrale per il referendum possono assistere, ove lo richiedano, un rappresentante effettivo ed un rappresentante supplente di ognuno dei partiti, o dei gruppi politici rappresentati in Parlamento, e dei promotori del referendum.

Alle designazioni dei predetti rappresentanti provvede, per i seggi e per gli Uffici provinciali, persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario provinciale del partito o gruppo politico oppure da parte dei promotori del referendum e, per l'Ufficio centrale del referendum, persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario nazionale del partito o del gruppo politico o dei promotori del referendum.

Art. 20.

Le schede per il referendum, di carta consistente, di tipo unico e di identico colore, sono fornite dal Ministero dell'interno con le caratteristiche risultanti dai modelli riprodotti nelle tabelle A e B allegate alla presente legge.

Esse contengono il quesito formulato a termini dell'articolo 16, letteralmente riprodotto a caratteri chiaramente leggibili.

Qualora nello stesso giorno debbano svolgersi più referendum costituzionali, all'elettore vengono consegnate più schede di colore diverso.

L'elettore vota tracciando sulla scheda con la matita un segno sulla risposta da lui prescelta o, comunque, nel rettangolo che la contiene.

Nel caso di cui al terzo comma, l'Ufficio di sezione per il referendum osserva, per gli scrutini, l'ordine di deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione delle richieste di referendum.

Art. 21.

Presso il tribunale, nella cui circoscrizione è compreso il capoluogo della provincia, è costituito l'Ufficio provinciale per il referendum, composto da tre magistrati, nominati dal presidente del tribunale entro quaranta giorni dalla data del decreto che indice il referendum. Dei tre magistrati il più anziano assume le funzioni di presidente. Sono nominati anche i magistrati supplenti per sostituire i primi in caso di impedimento.

Le funzioni di segretario sono esercitate da un cancelliere del tribunale, designato dal presidente del tribunale medesimo.

⁵⁷ Articolo abrogato dall'art. 15, D.P.R. 8 settembre 2000, n. 299.

Sulla base dei verbali di scrutinio, trasmessi dagli uffici di sezione per il referendum di tutti i comuni della provincia, l'Ufficio provinciale per il referendum dà atto del numero degli elettori che hanno votato e dei risultati del referendum, dopo aver provveduto al riesame dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati.

Di tutte le operazioni è redatto verbale in tre esemplari, dei quali uno resta depositato presso la cancelleria del tribunale, unitamente ai verbali di votazione e di scrutinio degli uffici di sezione per il referendum e ai documenti annessi; uno viene inviato, per mezzo di corriere speciale, all'Ufficio centrale per il referendum, ed uno viene trasmesso alla prefettura della provincia⁵⁸.

I delegati o i promotori della richiesta di referendum hanno la facoltà di prendere cognizione e di fare copia, anche per mezzo di un loro incaricato, dell'esemplare del verbale depositato presso la cancelleria del tribunale⁵⁹.

Art. 22.

L'Ufficio centrale per il referendum, appena pervenuti i verbali di tutti gli Uffici provinciali, procede, in pubblica adunanza, con l'intervento del procuratore generale della Corte di cassazione, facendosi assistere per l'esecuzione materiale dei calcoli da esperti designati dal primo presidente, all'accertamento della somma dei voti validi favorevoli e dei voti validi contrari alla legge di revisione costituzionale o alla legge costituzionale su cui si vota e alla conseguente proclamazione dei risultati del referendum.

Le funzioni di segretario sono esercitate dal cancelliere capo della Corte di cassazione, che redige il verbale delle operazioni in cinque esemplari.

Un esemplare è depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione, unitamente ai verbali trasmessi dagli Uffici provinciali per il referendum. I rimanenti esemplari sono trasmessi rispettivamente al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere ed al Ministro per la grazia e la giustizia.

Se lo ritiene necessario ai fini delle operazioni e della proclamazione di cui al primo comma, l'Ufficio centrale per il referendum richiede agli uffici provinciali la trasmissione, per mezzo di corriere speciale, dei verbali e dei documenti depositati presso la cancelleria del tribunale⁶⁰.

Art. 23.

Sulle proteste e sui reclami relativi alle operazioni di votazione e di scrutinio presentati agli Uffici provinciali per il referendum o all'Ufficio centrale, decide quest'ultimo, nella pubblica adunanza di cui all'articolo precedente, prima di procedere alle operazioni ivi previste.

Art. 24.

L'Ufficio centrale procede alla proclamazione dei risultati del referendum, mediante attestazione che la legge di revisione della Costituzione o la legge costituzionale sottoposta a referendum ha riportato, considerando i voti vali-

⁵⁸ Comma così sostituito dall'art. 1, D.L. 9 marzo 1995, n. 67.

⁵⁹ Vedi, anche, l'art. 21, D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104.

⁶⁰ Articolo così modificato dall'art. 1, D.L. 9 marzo 1995, n. 67.

di, un maggior numero di voti affermativi al quesito e un minor numero di voti negativi, ovvero, in caso contrario, che il numero di voti affermativi non è maggiore del numero dei voti negativi.

Art. 25.

Il Presidente della Repubblica, in base al verbale che gli è trasmesso dall'Ufficio centrale per il referendum, qualora risulti che la legge sottoposta a referendum, abbia riportato un maggior numero di voti validi favorevoli, procede alla promulgazione con la formula seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato;

Il referendum indetto in data. . .ha dato risultato favorevole;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato).

Art. 26.

Nel caso in cui il risultato del referendum sia sfavorevole all'approvazione della legge il Ministro per la grazia e la giustizia, dopo aver ricevuto la relativa comunicazione dall'Ufficio centrale per il referendum, cura la pubblicazione del risultato medesimo nella Gazzetta Ufficiale.

TITOLO II - Referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione

Art. 27.

Al fine di raccogliere le firme dei 500.000 elettori necessari per il referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione, nei fogli vidimati dal funzionario, di cui all'articolo 7, si devono indicare i termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, e la legge o l'atto avente forza di legge dei quali si propone l'abrogazione, completando la formula volete che sia abrogata. . .» con la data, il numero e il titolo della legge o dell'atto avente valore di legge sul quale il referendum sia richiesto.

Qualora si richieda referendum per abrogazione parziale, nella formula indicata al precedente comma deve essere inserita anche l'indicazione del numero dell'articolo o degli articoli sui quali referendum sia richiesto.

Qualora si richieda referendum per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge, oltre all'indicazione della legge e dell'articolo di cui ai precedenti commi primo e secondo, deve essere inserita l'indicazione del comma, e dovrà essere altresì integralmente trascritto il testo letterale delle disposizioni di legge delle quali sia proposta l'abrogazione.

Art. 28.

Salvo il disposto dell'articolo 31, il deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione di tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori deve essere effettuato entro tre mesi dalla data del timbro apposto

sui fogli medesimi a norma dell'articolo 7, ultimo comma. Tale deposito deve essere effettuato da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta.

Art. 29.

Nel caso di richiesta del referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione da parte di non meno di cinque consigli regionali, la richiesta stessa deve contenere, oltre al quesito e all'indicazione delle disposizioni di legge delle quali si propone la abrogazione ai sensi del predetto articolo, l'indicazione dei consigli regionali che abbiano deliberato di presentarla, della data della rispettiva deliberazione, che non deve essere anteriore di oltre quattro mesi alla presentazione, e dei delegati di ciascun consiglio, uno effettivo e uno supplente; deve essere sottoscritta dai delegati, e deve essere corredata da copia di dette deliberazioni, sottoscritta dal presidente di ciascun consiglio.

Art. 30.

La deliberazione di richiedere referendum deve essere approvata dal Consiglio regionale con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla regione e deve contenere l'indicazione della legge o della norma della quale si proponga l'abrogazione, in conformità delle prescrizioni dell'articolo 27.

Qualora la deliberazione di richiedere il referendum sia approvata da altri consigli regionali con modificazione del quesito, questi procedono come iniziatori di nuova proposta.

Art. 31.

Non può essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime.

Art. 32.

Salvo il disposto dell'articolo precedente, le richieste di referendum devono essere depositate in ciascun anno dal 1° gennaio al 30 settembre.

Alla scadenza del 30 settembre l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'articolo 12 esamina tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la cognizione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, la cui decisione è demandata dall'articolo 33 della presente legge alla Corte costituzionale.

Entro il 31 ottobre l'Ufficio centrale rileva, con ordinanza, le eventuali irregolarità delle singole richieste, assegnando ai delegati o presentatori un termine, la cui scadenza non può essere successiva al venti novembre per la sanatoria, se consentita, delle irregolarità predette e per la presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza.

Con la stessa ordinanza l'Ufficio centrale propone la concentrazione di quelle, tra le richieste depositate, che rivelano uniformità o analogia di materia.

L'ordinanza deve essere notificata ai delegati o presentatori nei modi e nei termini di cui all'articolo 13. Entro il termine fissato nell'ordinanza i rappre-

sentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del referendum, che siano stati eventualmente designati a norma dell'articolo 19, hanno facoltà di presentare per iscritto le loro deduzioni.

Successivamente alla scadenza del termine fissato nell'ordinanza ed entro il 15 dicembre, l'Ufficio centrale decide, con ordinanza definitiva, sulla legittimità di tutte le richieste depositate, provvedendo alla concentrazione di quelle tra esse che rivelano l'uniformità o analogia di materia e mantenendo distinte le altre, che non presentano tali caratteri. L'ordinanza deve essere comunicata e notificata a norma dell'articolo 13.

L'Ufficio centrale stabilisce altresì, sentiti i promotori, la denominazione della richiesta di referendum da riprodurre nella parte interna delle schede di votazione, al fine dell'identificazione dell'oggetto del referendum⁶¹.

Art. 33.

Il presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità di una o più richieste di referendum, fissa il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo a quello in cui la predetta ordinanza è stata pronunciata, e nomina il giudice relatore.

Della fissazione del giorno della deliberazione è data comunicazione di ufficio ai delegati o presentatori e al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Non oltre tre giorni prima della data fissata per la deliberazione, i delegati e i presentatori e il Governo possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum.

La Corte costituzionale, a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, decide con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio, quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione.

Della sentenza è data di ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, all'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, nonché ai delegati o ai presentatori, entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa. Entro lo stesso termine il dispositivo della sentenza è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Art. 34.

Ricevuta comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice con decreto il referendum, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno.

Nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il referendum già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di

⁶¹ Comma aggiunto dall'art. 1, L. 17 maggio 1995, n. 173.

indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse.

I termini del procedimento per il referendum riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione⁶².

Art. 35.

Le schede per il referendum sono di carta consistente, di tipo unico e di identico colore: sono fornite dal Ministero dell'interno con le caratteristiche risultanti dal modello riprodotto nelle tabelle C e D allegate alla presente legge.

Esse contengono il quesito formulato nella richiesta di referendum, letteralmente riprodotto a caratteri chiaramente leggibili.

All'elettore vengono consegnate per la votazione tante schede di colore diverso quante sono le richieste di referendum che risultano ammesse.

L'elettore vota tracciando sulla scheda con la matita un segno sulla risposta da lui prescelta e, comunque, nel rettangolo che la contiene.

Art. 36.

L'Ufficio centrale per il referendum, appena pervenuti i verbali, procede, in pubblica adunanza con l'intervento del procuratore generale della Corte di cassazione, facendosi assistere, per l'esecuzione materiale dei calcoli, da esperti designati dal primo presidente, all'accertamento della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto, alla somma dei voti validi favorevoli e dei voti validi contrari all'abrogazione della legge, e alla conseguente proclamazione dei risultati del referendum.

Se lo ritiene necessario ai fini delle operazioni e della proclamazione di cui al primo comma, l'Ufficio centrale per il referendum richiede agli uffici provinciali la trasmissione, per mezzo di corriere speciale, dei verbali e dei documenti depositati presso la cancelleria del tribunale⁶³.

Art. 37.

Qualora il risultato del referendum sia favorevole all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta abrogazione della legge, o dell'atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette.

Il decreto è pubblicato immediatamente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana.

L'abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale. Il Presidente della Repubblica nel decreto stesso, su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione⁶⁴.

⁶² Vedi, anche, la L. 7 agosto 1987, n. 332.

⁶³ Articolo così modificato dall'art. 1, D.L. 9 marzo 1995, n. 67.

⁶⁴ Vedi, anche, la L. 7 agosto 1987, n. 332.

Art. 38.

Nel caso che il risultato del referendum sia contrario all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, ne è data notizia e non può proporsi richiesta di referendum per l'abrogazione della medesima legge, o atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette, fermo il disposto dell'articolo 31, prima che siano trascorsi cinque anni.

Art. 39.

Se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso⁶⁵.

Art. 40.

Per quanto non previsto dal presente Titolo si osservano, in quanto applicabili, le norme di cui al Titolo I.

TITOLO III - Referendum per la modificazione territoriale delle regioni previsti dall'articolo 132 della Costituzione

Art. 41.

I quesiti da sottoporre a referendum, a norma dell'articolo 132 della Costituzione, per la fusione di regioni esistenti o per la creazione di nuove regioni o per il distacco da una regione e l'aggregazione ad altra di una o più province o di uno o più comuni, devono essere espressi, rispettivamente, con la formula: «Volete che la regione. . . sia fusa con la regione. . . per costituire insieme un'unica regione?»; oppure: «Volete che il territorio delle province. . . (o dei comuni. . .) sia separato dalla regione. . . (o dalle regioni. . .) per formare regione a sé stante?»; oppure: «Volete che il territorio della provincia. . . (o delle province. . .) sia separato dalla regione. . . per entrare a far parte integrante della regione. . .?»; oppure: «Volete che il territorio del comune. . . (o dei comuni. . .) sia separato dalla regione. . . per entrare a far parte integrante della regione. . .?», e l'indicazione delle regioni, delle province e dei comuni di cui trattasi. Può essere inserita l'indicazione del nome della nuova regione della quale si proponga la costituzione per fusione o per separazione.

Art. 42.

La richiesta di referendum per la fusione di regioni deve essere corredata delle deliberazioni, identiche per l'oggetto, di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione complessiva delle regioni della cui fusione si tratta.

La richiesta del referendum per il distacco, da una regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni, se diretta alla creazione di una regione a se

⁶⁵ La Corte costituzionale, con sentenza 16-17 maggio 1978, n. 68 (G.U. 19 maggio 1978, n. 138) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente art. 39 limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative.

stante, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o comuni predetti. Se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di province o comuni ad altra regione, dovrà inoltre essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati⁶⁶.

Le deliberazioni di cui ai commi precedenti, concernenti il medesimo referendum, debbono recare la designazione di uno stesso delegato effettivo e di uno stesso supplente, nonché la riproduzione testuale del quesito da sottoporre a referendum.

La richiesta di referendum deve essere depositata presso la cancelleria della Corte di cassazione da uno dei delegati, effettivo o supplente, il quale elegge domicilio in Roma.

È consentito che il deposito delle deliberazioni, prescritte a corredo della richiesta, sia effettuato dai delegati nel periodo di tre mesi a partire dalla data di deposito della richiesta stessa. Le deliberazioni dovranno essere adottate non oltre tre mesi prima della data del rispettivo deposito.

Art. 43.

L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione secondo le norme dell'articolo 12, accerta che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell'articolo 132 della Carta costituzionale e della legge, verificando in particolare che sia raggiunto il numero minimo prescritto dalle deliberazioni depositate.

L'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità della richiesta di referendum è immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica e al Ministro per l'interno, nonché al delegato che ha provveduto al deposito.

L'ordinanza che dichiara illegittima la richiesta è affissa all'albo della Corte di cassazione e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Art. 44.

⁶⁶ La Corte costituzionale, con sentenza 28 ottobre - 10 novembre 2004, n. 334 (G.U. 17 novembre 2004, n. 45 - Prima serie speciale) ha dichiarato l'illegittimità del presente comma, nella parte in cui prescrive che la richiesta di referendum per il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata - oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli Provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco - anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, «di tanti consigli Provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o dei Comuni predetti» e «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che le Province o i Comuni siano aggregati».

Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro tre mesi dalla comunicazione dell'ordinanza che dichiara la legittimità della richiesta, per una data di non oltre tre mesi da quella del decreto.

L'indizione del referendum può tuttavia essere ritardata di non oltre un anno, allo scopo di far coincidere la convocazione degli elettori per dello referendum con quella per il referendum costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione.

Il referendum è indetto nel territorio delle regioni della cui fusione si tratta, o nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi per formare regione a sé stante. Nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, il referendum è indetto sia nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi, sia nel territorio della regione alla quale le province o i comuni intendono aggregarsi.

Partecipano alla votazione tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali di cui al testo unico 20 marzo 1967, numero 223, dei comuni compresi nel territorio anzidetto.

Art. 45.

L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, procede alla somma dei risultati del referendum relativi a tutto il territorio nel quale esso si è svolto, e ne proclama il risultato.

La proposta sottoposta a referendum è dichiarata approvata, nel caso che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del referendum non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni nei quali è stato indetto il referendum, altrimenti è dichiarata respinta.

Un esemplare del verbale dell'Ufficio centrale per il referendum è depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione, unitamente ai verbali, trasmessi dagli Uffici provinciali del referendum. Altri esemplari del verbale sono trasmessi al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti delle due Camere e ai presidenti delle regioni interessate; del risultato del referendum è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri⁶⁷.

Nel caso di approvazione della proposta sottoposta a referendum, il Ministro per l'interno, entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di cui al precedente comma, presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione.

Qualora la proposta non sia approvata, non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni.

Art. 46.

⁶⁷ Comma così modificato dall'art. 1, D.L. 9 marzo 1995, n. 67.

La promulgazione della legge costituzionale prevista dall'articolo 132, primo comma, della Costituzione, nell'ipotesi di approvazione da parte delle camere con la maggioranza indicata nel terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione, è espressa con la formula seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, a seguito del risultato favorevole del referendum indetto in data . . ., in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea, hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

Si applicano le disposizioni dell'articolo 3 e seguenti della presente legge nel caso in cui la legge costituzionale sia stata approvata in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

La promulgazione della legge ordinaria prevista dall'art. 132, secondo comma della Costituzione è espressa con la formula seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, a seguito del risultato favorevole al referendum indetto in data. . ., hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge:

(Testo della legge)

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

Art. 47.

Per quanto non previsto dal presente Titolo si osservano, in quanto applicabili, le norme di cui ai Titoli I e II.

TITOLO IV - Iniziativa del popolo nella formazione delle leggi

Art. 48.

La proposta, da parte di almeno 50 mila elettori, dei progetti di legge ai sensi dell'articolo 71, comma secondo, della Costituzione, deve essere presentata, corredata delle firme degli elettori proponenti, al Presidente di una delle due Camere.

Spetta a tale Camera provvedere alla verifica ed al computo delle firme dei richiedenti al fine di accertare la regolarità della richiesta.

Possono essere proponenti i cittadini iscritti nelle liste elettorali, previste dal testo unico 20 marzo 1967, n. 223, e coloro che siano muniti di una delle sentenze di cui al primo ed all'ultimo comma dell'articolo 45 del testo anzidetto.

Art. 49.

La proposta deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme.

Si applicano, per ciò che riguarda le firme dei proponenti, la loro autenticazione e i certificati da allegare alla proposta, le disposizioni degli articoli 7 e 8.

I fogli recanti le firme debbono riprodurre a stampa il testo del progetto ed essere vidimati secondo il disposto dell'articolo 7. Non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta.

Se il testo del progetto supera le tre facciate di ogni foglio, esso va contenuto in un foglio unito a quello contenente le firme, in modo che non possa essere distaccato, e da vidimarsi contemporaneamente a quello.

TITOLO V - Disposizioni finali

Art. 50.

Per tutto ciò che non è disciplinato nella presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 nonché, per i cittadini italiani residenti all'estero, le disposizioni della legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero⁶⁸.

Art. 51.

Le disposizioni penali, contenute nel Titolo VII del testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati, si applicano anche con riferimento alle disposizioni della presente legge.

Le sanzioni previste dagli articoli 96, 97 e 98 del suddetto testo unico si applicano anche quando i fatti negli articoli stessi contemplati riguardino le firme per richiesta di referendum o per proposte di leggi, o voti o astensioni di voto relativamente ai referendum disciplinati nei Titoli I, II e III della presente legge.

Le sanzioni previste dall'articolo 103 del suddetto testo unico si applicano anche quando i fatti previsti nell'articolo medesimo riguardino espressioni di voto relative all'oggetto del referendum⁶⁹.

Art. 52.

Alla propaganda relativa allo svolgimento dei referendum previsti dalla presente legge si applicano le disposizioni contenute nelle leggi 4 aprile 1956, n. 212 e 24 aprile 1975, numero 130⁷⁰.

⁶⁸ Articolo così modificato dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.

⁶⁹ La competenza in riferimento alle fattispecie punite a norma del presente articolo è stata attribuita al giudice di pace, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, con la decorrenza indicata nell'art. 65 dello stesso decreto. Per la misura delle sanzioni vedi l'art. 52 del suddetto Decreto Legislativo 28 agosto 2000, n. 274, recante «Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468» (G.U. 6 ottobre 2000, S.O. n. 166; rettifica G.U. 23 marzo 2001, n. 69; rettifica G.U. 24 maggio 2001, n. 119).

Le facoltà riconosciute dalle disposizioni delle predette leggi ai partiti o gruppi politici che partecipano direttamente alla competizione elettorale si intendono attribuite ai partiti o gruppi politici che siano rappresentati in Parlamento nonché i promotori del referendum, questi ultimi considerati come gruppo unico⁷¹.

Qualora abbiano luogo contemporaneamente più referendum, a ciascun partito o gruppo politico che sia rappresentato in Parlamento, ai promotori di ciascun referendum e a coloro che presentino domanda ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 aprile 1956, n. 212, sostituito dall'articolo 3 della legge 24 aprile 1975, n. 130, spetta un unico spazio agli effetti delle affissioni dei manifesti di propaganda da richiedersi con unica domanda⁷².

In ogni caso deve essere rivolta istanza alla giunta municipale entro il trentaquattresimo giorno antecedente alla data della votazione per l'assegnazione dei prescritti spazi⁷³.

Art. 53.

Le spese per lo svolgimento dei referendum di cui ai Titoli I e II della presente legge sono a carico dello Stato.

Le spese relative agli adempimenti di spettanza dei comuni, nonché quelle per le competenze dovute ai componenti dei seggi elettorali sono anticipate dai comuni e rimborsate dallo Stato.

Per le aperture di credito inerenti al pagamento delle spese di cui ai precedenti commi è autorizzata la deroga alle limitazioni previste dall'articolo 56 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

Le spese relative alle operazioni di cui al Titolo III sono a carico degli enti locali interessati, in proporzione alla rispettiva popolazione. Il relativo riparto viene reso esecutorio con decreto del Ministro per l'interno.

Tabelle A, B, C, D, E, F⁷⁴ (... omissis ...)

⁷⁰ Gli attuali commi primo, secondo e terzo così sostituiscono gli originari commi primo e secondo per effetto dell'art. 3, L. 22 maggio 1978, n. 199 recante «Modifiche alla L. 25 maggio 1970, n. 352, sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo» (G.U. 24 maggio 1978, n. 142).

⁷¹ Gli attuali commi primo, secondo e terzo così sostituiscono gli originari commi primo e secondo per effetto dell'art. 3, L. 22 maggio 1978, n. 199.

⁷² Gli attuali commi primo, secondo e terzo così sostituiscono gli originari commi primo e secondo per effetto dell'art. 3, L. 22 maggio 1978, n. 199.

⁷³ Vedi, anche, l'art. 8, D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104 recante recante «Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero» (G.U. del 13 maggio 2003, n. 109).

⁷⁴ Tabelle prima sostituite dall'art. 5, L. 22 maggio 1978, n. 199, e poi da quelle contrassegnate con le lettere N, O, P, Q, allegate alla L. 13 marzo 1980, n. 70.

Appendice 4 – Sentenze Corte Costituzionale

Sentenza n. 334 del 28 ottobre 2004⁷⁵

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Carlo MEZZANOTTE; Giudici: Fernanda CONTRI, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso Quaranta, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), promosso con ordinanza del 23 gennaio 2004 dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione sulla richiesta di referendum presentata dal Comune di San Michele al Tagliamento, iscritta al n. 234 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Udito nella camera di consiglio del 29 settembre 2004 il Giudice relatore Franco Bile.

Ritenuto in fatto

A seguito della presentazione da parte del Comune di San Michele al Tagliamento della richiesta di referendum per il distacco del medesimo Comune dalla Regione Veneto e per la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha sollevato – in riferimento all'art. 132, secondo comma, della Costituzione (come modificato dall'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) – questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui prescrive che le richieste di referendum per il distacco da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione di una o più Province o di uno o più Comuni debbano essere corredate delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, di tanti consigli di Province o di Comuni che rappresentino almeno un terzo delle restanti popolazioni delle Regioni investite dall'avviato procedimento di distacco-aggregazione.

L'Ufficio rimettente ritiene la questione rilevante ai fini della pronuncia da adottare sulla citata richiesta, che dovrebbe essere dichiarata illegittima, perché non corredata di tutte le deliberazioni dei consigli comunali cui la norma impugnata fa riferimento, mentre sarebbe pacificamente legittima in caso di pronunciata incostituzionalità.

⁷⁵ Testo allegato al Dossier di documentazione della Camera dei deputati del 4/11/2008 (file ac0187.doc)

E nel merito – premesso di avere, nel corso del medesimo procedimento, dichiarato manifestamente infondata identica questione, che il Comune di San Michele al Tagliamento aveva chiesto di sollevare – rileva che quella soluzione deve essere rimeditata alla luce della motivazione dell’ordinanza n. 343 del 2003, con cui questa Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal delegato del medesimo Comune, per censurare il mancato adeguamento degli artt. 42 e segg. della legge n. 352 del 1970 al nuovo testo dell’art. 132 Cost.; l’ordinanza aveva infatti definito «significativa» la portata della «riforma dell’art. 132, secondo comma, della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Secondo l’Ufficio – poiché il testo novellato dell’art. 132, secondo comma, Cost. dispone che «si può, con l’approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un’altra» – se ne ricava che il legislatore costituzionale ha inteso riservare unicamente agli enti territoriali, richiedenti il proprio distacco da una Regione e l’aggregazione ad un’altra, l’iniziativa della promozione del referendum prodromico alla variazione dell’assetto territoriale regionale, ed escludere, quindi, qualsiasi partecipazione a tale iniziativa di altri enti rappresentativi di popolazioni solo indirettamente interessate a tale variazione. La conclusione è avvalorata dal rilievo che l’eventuale esito positivo del referendum non ha efficacia automatica in ordine alla modifica dell’assetto territoriale, ma integra solo il presupposto necessario ma non vincolante di un successivo procedimento legislativo con il quale il Parlamento, sentito il parere obbligatorio dei consigli regionali, valuta discrezionalmente la praticabilità del proposto mutamento; onde l’interesse indiretto delle parti delle Regioni non coinvolte in esso trova adeguata tutela e considerazione proprio in questa ulteriore fase legislativa.

A giudizio del rimettente, dunque, si configurerebbe una sopravvenuta incompatibilità con l’evocato parametro della norma impugnata, nella parte in cui riserva anche ad enti diversi da quelli richiedenti il distacco-aggregazione un’indispensabile partecipazione alla promozione delle iniziative referendarie.

Considerato in diritto

1. – Chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di referendum proposta dal Comune di San Michele al Tagliamento per il distacco dalla Regione Veneto e per la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui prescrive che le richieste di referendum per il distacco da una Regione e l’aggregazione ad altra Regione di una o più Province o di uno o più Comuni debbano essere corredate delle deliberazioni, identiche nell’oggetto, di tanti consigli di Province o di Comuni che rap-

presentino almeno un terzo delle restanti popolazioni delle Regioni investite dall'avviato procedimento di distacco-aggregazione.

Preso atto che la portata della «riforma dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», è stata definita «significativa» da questa Corte nell'ordinanza n. 343 del 2003 – che per il resto ha dichiarato la manifesta inammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal delegato del medesimo Comune contro il Parlamento, per il mancato adeguamento degli artt. 42 e segg. della legge n. 352 del 1970 al nuovo testo dell'art. 132 Cost. – l'Ufficio rimettente (che pure, in precedenza, aveva ritenuto manifestamente infondata identica questione di legittimità costituzionale) ha ravvisato nella norma impugnata una sopravvenuta incompatibilità con tale parametro, nella parte in cui riserva un'indispensabile partecipazione alla promozione delle iniziative referendarie anche ad enti diversi da quelli richiedenti il distacco-aggregazione.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Il secondo comma dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970 prescrive che le richieste, da parte di Province o Comuni, di referendum per il distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra devono essere corredate – oltre che delle deliberazioni dei consigli degli enti interessati alla modifica territoriale – anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, di tanti consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco (primo periodo); e di tanti consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che gli enti siano aggregati (secondo periodo).

La norma impugnata – inserita nel contesto più generale della legge n. 352 del 1970, finalizzata a dare attuazione alle diverse previsioni costituzionali riguardanti i referendum e l'iniziativa legislativa popolare – è diretta, per la stessa definizione contenuta nella rubrica del titolo III della legge medesima, a consentire lo svolgimento dei procedimenti di fusione o di creazione di nuove Regioni previsti dal primo comma dell'art. 132 della Costituzione, nonché di distacco-aggregazione di Province o Comuni disposto dal secondo comma del medesimo art. 132.

Tuttavia – per ciò che più interessa specificamente l'oggetto dell'odierna questione di costituzionalità – la norma pone a carico dei richiedenti un onere di difficile e gravoso assolvimento.

L'elencazione di tali imprescindibili presupposti di proponibilità della richiesta referendaria già appariva non conforme all'originaria formulazione del capoverso dell'art. 132 Cost. (secondo cui «Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra»), in quanto accordava (e vincolava) l'iniziativa referendaria ad organi non previsti nel testo costituzionale e condizionava l'iniziativa dei titolari a quella, necessariamente congiunta, di tali soggetti.

Queste caratteristiche sono, peraltro, divenute ancor più evidenti e razionalmente ingiustificabili dopo la modifica (ad opera dell'art. 9 della legge cost. n. 3 del 2001) dell'art. 132 Cost., il cui secondo comma si limita oggi a prevedere che «Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra».

L'onerosità del procedimento strutturato dalla norma di legge attuativa si palesa eccessiva (in quanto non necessitata) rispetto alla determinazione ricavabile dalla nuova previsione costituzionale, e si risolve nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001.

Poiché il referendum previsto dalla disposizione costituzionale attualmente vigente 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. Infatti, la riforma del parametro evocato ha inteso evitare che maggioranze non direttamente o immediatamente coinvolte nel cambiamento possano contrastare ed annullare finanche le determinazioni iniziali (neppure giunte al di là dello stadio di semplici richieste) di collettività che intendano rendersi autonome o modificare la propria appartenenza regionale.

Ad ogni modo, le valutazioni di tali altre popolazioni – anche di segno contrario alla variazione territoriale – trovano congrua tutela nelle fasi successive a quella della mera presentazione della richiesta di referendum. Siccome infatti l'esito positivo del referendum, avente carattere meramente consultivo, sicuramente non vincola il legislatore statale alla cui discrezionalità compete di determinare l'effetto di distacco-aggregazione; e siccome nel procedimento di approvazione della legge della Repubblica la norma costituzionale citata inserisce la fase dell'audizione dei consigli delle Regioni coinvolte, proprio questa fase consente l'emersione e la valutazione degli interessi locali contrapposti (o anche non integralmente concordanti con quelli espressi attraverso la soluzione della rigida alternativa propria dell'istituto referendario). Sicché l'acquisizione e l'esame dei pareri dei consigli regionali avranno sicura incidenza ai fini dell'eventuale approvazione della legge di modifica territoriale.

2.2. – La specificità dell'ipotesi di variazione territoriale disciplinata dall'art. 132 Cost. non consente, viceversa, di mutuare l'accezione e l'estensione del concetto di “popolazioni interessate” individuato da questa Corte relativamente al procedimento, affatto diverso, di cui al successivo art. 133, secondo comma, che prevede l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni (cfr. sentenze n. 47 del 2003 e n. 94 del 2000). L'espressione “popolazioni interessate”, utilizzata da tale ultima norma costituzionale evoca un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale; ed è stata intesa dalle sentenze citate come comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta.

Invece l'espressione "popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati", utilizzata dal nuovo art. 132, secondo comma, inequivocamente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione.

2.3. – La norma impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui prescrive che la richiesta di referendum per il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata – oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco – anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o dei comuni predetti» e «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui prescrive che la richiesta di referendum per il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata - oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco - anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o dei comuni predetti» e «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 ottobre 2004.

F.to:

Carlo MEZZANOTTE, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Sentenza n. 66 del 9 marzo 2007⁷⁶

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 12 aprile 2006; della deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2006 e del decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2006 (Indizione dei referendum per il distacco del comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la sua aggregazione alla Regione Valle d'Aosta, nonché per il distacco del Comune di Sovramonte dalla Regione Veneto e la sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige, a norma dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), promosso con ricorso della Regione Valle d'Aosta notificato il 27 luglio e l'11 novembre 2006, depositato in cancelleria il 2 agosto e il 22 novembre 2006 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti 2006.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Giovanni Guzzetta e Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Giovanni Pietro de Figueiredo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 27 luglio 2006 e depositato il successivo 2 agosto, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione agli atti prodromici alla celebrazione del referendum, di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, per il distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la sua aggregazione alla Regione ricorrente.

Il conflitto trae origine dall'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, depositata il 12 aprile 2006, con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta di referendum; dalla delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 7 luglio 2006, con cui è stata approvata l'indizione del referendum; dal decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 luglio 2006, con cui il referendum è stato indetto per il giorno 8 ottobre 2006.

⁷⁶ Testo allegato al Dossier di documentazione della Camera dei deputati del 4/11/2008 (file ac0187.doc)

Secondo la ricorrente, tali atti lederebbero il riparto delle competenze costituzionali e statutarie, previste, rispettivamente, dagli artt. 6, 57, terzo comma, e 116, primo comma, della Costituzione, e dagli artt. 1, secondo comma, 44, terzo comma, e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e dovrebbero, pertanto, essere annullati, previa declaratoria di non spettanza allo Stato del potere di «attivare il procedimento di modifica del territorio della Regione Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione».

La ricorrente afferma che il proprio territorio sarebbe stato sostanzialmente costituzionalizzato dall'art. 1, secondo comma, dello statuto, con riferimento alle circoscrizioni comunali che ne facevano parte alla data dell'11 marzo 1948, ovvero ai comuni individuati nella tabella allegata al decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta). Ne conseguirebbe, secondo la ricorrente, che modificazioni al territorio regionale potrebbero essere introdotte solo mediante il procedimento di revisione dello statuto previsto dall'art. 50 dello stesso, anziché in forza dell'art. 132, secondo comma, Cost.. Tale conseguenza discenderebbe anche dalla considerazione, secondo la quale la salvaguardia dell'equilibrio linguistico-culturale nella comunità valdostana farebbe escludere che tale equilibrio possa subire alterazioni per effetto della aggregazione di ulteriori comuni mediante una legge statale.

Inoltre, sempre secondo la prospettazione della Regione ricorrente, consentire la «indiscriminata possibilità di aggregazione» alla Valle d'Aosta implicherebbe la possibilità di un aumento della popolazione residente, con conseguente «incomprensibile penalizzazione» della Regione in sede di attribuzione dei seggi senatoriali su base regionale, posto che l'art. 57, secondo comma, Cost. assegna alla Valle d'Aosta un solo senatore.

Infine, in violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto, il Consiglio dei ministri avrebbe deliberato l'indizione del referendum senza consentire che il Presidente della Regione potesse partecipare alla seduta.

In considerazione degli «effetti finanziari e politico-istituzionali» che deriverebbero dallo svolgimento della consultazione referendaria, la ricorrente chiede altresì la sospensione dell'efficacia degli atti oggetto di conflitto, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

Innanzitutto, l'Avvocatura osserva che la pretesa “costituzionalizzazione” del territorio valdostano non impedirebbe l'applicazione dell'art. 132 Cost. Il procedimento ivi contemplato dovrebbe, tuttavia, concludersi con una legge costituzionale, anziché con una legge ordinaria, secondo quanto già deciso a livello governativo in seguito al referendum concernente il distacco del Comune di Lamon dalla Regione Veneto e la conseguente richiesta di aggregazione dello stesso alla Regione Trentino-Alto Adige.

Ad avviso dell'Avvocatura, l'art. 132, secondo comma, si riferirebbe a tutte le Regioni, come emergerebbe dalla correlazione sia con il primo comma, che con l'art. 131 Cost., che reca l'elenco di tutte le Regioni.

Inoltre, la stessa sentenza n. 334 del 2004 di questa Corte, relativa ad un caso di richiesta di distacco di un comune dalla Regione Veneto alla Regione Friuli-Venezia Giulia, confermerebbe l'applicabilità a tutte le Regioni dell'art. 132, secondo comma, Cost.

Tale disposizione costituzionale sarebbe tesa a tutelare «l'autonomia delle popolazioni locali», anche in riferimento all'autonomia regionale; anche per le Regioni a statuto speciale, il procedimento di cui all'art. 132 della Costituzione varrebbe a garantire l'autonomia locale, fermo restando che gli interessi regionali trovano spazio nella fase successiva allo svolgimento del referendum.

Dato che il procedimento referendario interessa la “sfera di autonomia” della sola comunità locale, sarebbe naturale escludere il Presidente della Regione dalla seduta del Consiglio dei ministri nella quale si debba deliberare l'indizione del referendum.

3. – La Regione Valle d'Aosta, in prossimità dell'udienza del 9 novembre 2006, ha depositato memoria, con la quale ribadisce le proprie tesi e replica analiticamente alle argomentazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato.

4. – Con ordinanza pronunciata nella predetta udienza, questa Corte ha deciso che la Regione ricorrente dovesse notificare il ricorso anche all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, ai sensi del comma 2 dell'art. 27 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

5. – Regolarmente effettuata detta notifica senza che l'Ufficio centrale per il referendum provvedesse poi a costituirsi in giudizio, in prossimità dell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007, la Regione Valle d'Aosta ha depositato ulteriore memoria, con la quale dà conto, anzitutto, che il referendum nel Comune di Noasca si è svolto con esito positivo e che il Governo ha successivamente deliberato uno schema di disegno di legge costituzionale, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost., sul quale ha sollecitato l'espressione del parere da parte del Consiglio regionale.

Tale procedimento, ad avviso della Regione Valle d'Aosta, prevedendo un mero parere non vincolante del Consiglio regionale, non sarebbe in grado di soddisfare in modo adeguato le esigenze del coinvolgimento regionale.

La incongruità dell'applicazione dell'art. 132, secondo comma Cost. con il successivo innesto dell'approvazione di una legge costituzionale, sarebbe evidente anche sotto ulteriori punti di vista: anzitutto, «si finirebbe per ritenere una normativa di rango costituzionale “speciale” – quella statutaria, per l'appunto – come incomprensibilmente “derogata” da una norma di portata “generale”, quale è quella recata dall'art. 132 Cost.»; in secondo luogo, nel secondo comma dell'art. 132 Cost. il riferimento ad «una legge della Repubblica» sarebbe da intendere «com'è fatto palese dal contesto della disposizione, nel senso di legge ordinaria», mentre la utilizzazione dell'art. 138 Cost. portereb-

be a «fondere e confondere due differenziati procedimenti, nonostante il Costituente li abbia invece voluti distinti».

Addirittura, osserva la ricorrente, la variazione territoriale così prodotta, dovrebbe essere ritenuta «non più modificabile nell'unica forma di revisione statutaria ammessa dal sistema, vale a dire quella ex art. 50 dello Statuto speciale», che pure fa riferimento al procedimento dell'art. 138 Cost.

La Regione ricorrente si sofferma, altresì, sulla asserita «illegittimità costituzionale» degli atti posti in essere successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo del giudizio, dei quali gli atti impugnati sarebbero evidentemente i necessari presupposti: anzitutto, lo stesso referendum – svoltosi, con esito positivo, nel Comune di Noasca – non sarebbe previsto nell'art. 50 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, il quale escluderebbe lo svolgimento di qualunque consultazione referendaria nell'ambito del procedimento di revisione dello statuto; in secondo luogo, il disegno di legge costituzionale per il distacco del Comune di Noasca dal Piemonte e la sua aggregazione alla Valle d'Aosta sarebbe in contrasto con l'art. 71, primo comma, Cost. In proposito, sarebbe costituzionalmente illegittimo lo stesso art. 45 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui stabilisce che – qualora la proposta sottoposta a referendum di cui all'art. 132 Cost. sia stata approvata – «il Ministro per l'interno, entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale» dell'esito referendario, «presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione»: ciò perché in questa disposizione di legge si configurerebbe una vincolante iniziativa legislativa dei partecipanti al referendum e si attribuirebbe un potere di iniziativa legislativa ad un singolo Ministro.

La ricorrente chiede, pertanto, che questa Corte sollevi davanti a sé la prospettata questione di legittimità costituzionale, dal momento che la presentazione del disegno di legge avrebbe «determinato un ulteriore avanzamento dell'intera sequenza procedimentale oggetto del presente conflitto di attribuzione», e dunque «il suo permanere nel sistema appare rilevante ai fini della decisione della controversia».

Da ultimo, la difesa regionale ribadisce l'asserita illegittimità della deliberazione del Consiglio dei Ministri, approvativa dell'indizione del referendum, a causa della mancata partecipazione del Presidente della Regione alla seduta del Consiglio dei ministri, in violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto.

Considerato in diritto

1. – La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione a tre atti prodromici alla celebrazione del referendum, di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, per il distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la conseguente aggregazione dello stesso alla Regione ricorrente: cioè l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta di referendum; la deliberazione del Consiglio dei ministri, con cui è stata approvata l'indizione del referendum; il de-

creto del Presidente della Repubblica, con cui il referendum è stato indetto per il giorno 8 ottobre 2006.

Secondo la ricorrente, tali atti lederebbero il riparto delle competenze costituzionali e statutarie, previste, rispettivamente, dagli artt. 6, 57, terzo comma, e 116, primo comma, della Costituzione, e dagli artt. 1, secondo comma, 44, terzo comma, e 50 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e dovrebbero pertanto essere annullati, previa declaratoria di non spettanza allo Stato del potere di «attivare il procedimento di modifica del territorio della Regione Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione».

La ricorrente afferma che il proprio territorio sarebbe stato sostanzialmente costituzionalizzato dall'art. 1, secondo comma, dello statuto, con riferimento alle circoscrizioni comunali che ne facevano parte alla data dell'11 marzo 1948, ovvero ai comuni individuati nella tabella allegata al decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta). Ne conseguirebbe, secondo la ricorrente, che modificazioni al territorio potrebbero essere introdotte solo mediante il procedimento di revisione dello statuto previsto dall'art. 50 dello stesso, anziché in forza dell'art. 132, secondo comma Cost.

Tale conseguenza discenderebbe anche dalla necessità di salvaguardare l'equilibrio linguistico-culturale nella comunità valdostana, da ritenere non alterabile attraverso una ordinaria legge statale.

Inoltre, sempre secondo la prospettazione della Regione ricorrente, consentire la «indiscriminata possibilità di aggregazione» alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste comporterebbe un aumento della popolazione residente, con conseguente penalizzazione della Regione in sede di attribuzione dei seggi senatoriali su base regionale, dato l'art. 57, secondo comma, Cost.

Infine, in violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto, il Consiglio dei ministri avrebbe deliberato l'indizione del referendum senza consentire che il Presidente della Regione potesse partecipare alla seduta in cui tale deliberazione è stata assunta.

2. – In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della censura fondata sulla presunta violazione dell'art. 57, terzo comma, Cost., che attribuisce un seggio senatoriale alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste prescindendo dal calcolo della popolazione residente: tale norma – ad avviso della ricorrente – potrebbe essere anche fortemente alterata da «un indiscriminato aumento della popolazione regionale» conseguente al diffondersi della tendenza ad aggregarsi alla Regione ricorrente, tendenza che non verrebbe adeguatamente contenuta dalla procedura di cui al secondo comma dell'art. 132 Cost.

L'affermata violazione risulta meramente ipotetica (oltre che collegata a incerti elementi di fatto), mentre questa Corte ha costantemente affermato che nei conflitti di attribuzione fra enti occorre che gli atti impugnati producano effetti lesivi attuali nella sfera di attribuzioni del ricorrente (ex plurimis, le sentenze n. 72 del 2005, n. 137 del 1998, n. 211 del 1994, n. 153 del 1986).

3. – L'argomentazione fondamentale della ricorrente a sostegno delle proprie doglianze ruota intorno alla affermata inapplicabilità del secondo comma dell'art. 132 della Costituzione alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, poiché il territorio della Regione, quale deducibile dall'art. 1, secondo comma, dello statuto speciale (e quindi con riferimento al territorio regionale alla data di entrata in vigore dello statuto o all'elenco dei Comuni allegato al decreto legislativo luogotenenziale n. 545 del 1945), non sarebbe modificabile se non mediante la procedura di revisione statutaria, di cui all'art. 50 dello statuto, quale parzialmente modificato ad opera dell'art. 2 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano). Ciò sarebbe coerente con la necessità di non compromettere la salvaguardia dell'equilibrio linguistico, culturale e storico della comunità valdostana, a garanzia della quale sono state riconosciute alla Regione forme e condizioni particolari di autonomia.

Tale ricostruzione interpretativa risulta erronea, dal momento che l'art. 132, primo e secondo comma, Cost. si riferisce pacificamente a tutte le Regioni (quelle indicate nel precedente art. 131), mediante l'individuazione di procedure che coinvolgono tutti i diversi organi e soggetti indicati dalle norme costituzionali come attori necessari nei differenziati procedimenti ivi configurati (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento). Ciò, mentre evidentemente nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali, come è palese nello stesso caso che ha originato il presente giudizio, nel quale il procedimento di distacco-aggregazione investe ovviamente due Regioni.

Dinanzi ad una disposizione costituzionale riferita a tutte le Regioni, e comunque tale da garantire un ipotetico effetto finale sui territori di entrambe le Regioni interessate, appare quindi meramente assertivo affermare, come fa la ricorrente, che l'art. 50 dello statuto speciale sarebbe «norma chiaramente derogatoria rispetto alla generale regolazione delle modificazioni territoriali regionali, per distacco-aggregazione di Comuni, contenuta nell'art. 132».

Né può essere accolta l'opinione della ricorrente, secondo la quale la indubbia necessità di assicurare piena tutela ad una particolare comunità etnico-linguistica può essere garantita solo da procedure interne allo speciale ordinamento regionale, pur appositamente configurato, almeno in alcuni casi, anche per meglio rappresentarla e tutelarla, dal momento che a questo fine sono previste e concretamente utilizzate a livello statale anche fonti ordinarie e costituzionali (fra queste ultime, basti pensare – fra le più recenti – proprio alle leggi costituzionali 31 gennaio 2001 n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) e 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che complessivamente hanno apportato molteplici modificazioni agli ordinamenti di tutte le Regioni ad autonomia speciale).

Inoltre, come osservato anche dall'Avvocatura generale dello Stato, il secondo comma dell'art. 132 della Costituzione mira a garantire un ruolo significativo alle popolazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e

nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un comune da una Regione ad un'altra, con conseguente ridisegno del territorio delle Regioni. La stessa parziale modificazione di questo comma ad opera della legge cost. n. 3 del 2001 ha ancora meglio messo in evidenza, nella fase iniziale del procedimento configurato, il ruolo fondamentale della popolazione del singolo ente locale interessato dal distacco-aggregazione e questa Corte, nella sentenza n. 334 del 2004, ha fatto riferimento al diritto di autodeterminazione delle collettività locali.

4. – Residua la censura di violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto speciale, il quale prevede che il Presidente della Regione «interviene alle sedute del Consiglio dei Ministri, quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione».

La censura non è fondata per tre differenziati motivi.

In primo luogo, l'art. 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), configura in termini del tutto vincolati sul piano sostanziale e temporale il contenuto della deliberazione del Consiglio dei ministri, senza che possa prospettarsi una valutazione discrezionale dell'oggetto in questione.

In secondo luogo, proprio la recente modifica costituzionale del secondo comma dell'art. 132 Cost. ad opera dell'art. 9, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha ulteriormente chiarito che il soggetto interessato in questa fase del tutto "prodromica" del procedimento è la sola collettività locale appartenente al Comune interessato dalla proposta di distacco-aggregazione.

In terzo luogo, la stessa disposizione costituzionale prevede che, dopo lo svolgimento del referendum, acquisito l'eventuale esito positivo dello stesso e prima dei lavori legislativi che avranno inizio con l'eventuale presentazione del disegno di legge governativo, si provveda allo specifico e solenne coinvolgimento delle Regioni interessate attraverso la richiesta ai loro Consigli regionali del parere sulla proposta.

5. – Questa Corte non ritiene di dover sollevare dinanzi a sé, nel presente giudizio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge n. 352 del 1970, come invece richiesto dalla Regione ricorrente.

La suddetta richiesta si basa sulla considerazione che la richiamata disposizione – nella parte in cui stabilisce che, qualora la proposta sottoposta a referendum ai sensi dell'art. 132 Cost. sia stata approvata, il Ministro per l'interno presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione – configurerebbe una vincolante iniziativa legislativa degli elettori partecipanti al referendum e attribuirebbe un potere di iniziativa legislativa ad un singolo Ministro. Poiché l'art. 45 avrebbe «determinato un ulteriore avanzamento dell'intera sequenza procedimentale oggetto del presente conflitto di attribuzione», «il suo permanere nel sistema» sarebbe rilevante ai fini della decisione della controversia.

In realtà, l'art. 45 della legge n. 352 del 1970 disciplina la fase successiva allo svolgimento del referendum consultivo previsto dall'art. 132, secondo com-

ma, Cost. nell'ipotesi in cui esso abbia avuto esito favorevole. Il presente conflitto, invece, ha ad oggetto atti anteriori e prodromici allo stesso referendum e si inserisce in una fase precedente alla attivazione dell'iniziativa legislativa disciplinata dalla disposizione in parola.

Appare, pertanto, manifestamente irrilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge n. 352 del 1970, dal momento che tale disposizione non viene in considerazione ai fini della decisione del presente conflitto.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato, e per esso all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, pronunciare l'ordinanza, depositata il 12 aprile 2006, con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta di referendum, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, relativa al distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte ed alla aggregazione dello stesso alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Consiglio dei ministri, la deliberazione 7 luglio 2006, con cui è stata approvata l'indizione del suddetto referendum;

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Presidente della Repubblica, emanare il decreto 10 luglio 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 luglio 2006, con cui il referendum nel Comune di Noasca è stato indetto per il giorno 8 ottobre 2006;

dichiara che non spettava al Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste partecipare alla seduta del Consiglio dei ministri 7 luglio 2006 per deliberare l'indizione del predetto referendum.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2007.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

F.to: DI PAOLA

Sentenza n. 246 del 5 luglio 2010⁷⁷

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), promosso dalla Regione Marche con ricorso notificato il 13 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2009 ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 ottobre 2009, la Regione Marche, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, ha sollevato, in riferimento all'art. 132 della Costituzione, nonché in riferimento al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), con la quale è stato, appunto, disposto il distacco dei citati Comuni dalla Regione Marche e la loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, con inserimento dei medesimi nell'ambito territoriale della Provincia di Rimini.

Rileva la ricorrente che la legge – la quale, come fa notare la stessa ricorrente, è stata promulgata dal Presidente della Repubblica facendo uso della formula prevista per le leggi ordinarie e non di quella, specifica, prevista dall'art. 46, comma 3, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) – consta di tre soli articoli, dei quali, il primo dispone, appunto, il distacco e la conseguente aggregazione territoriale; il secondo detta una specifica disciplina sostanziale e procedimentale per gli adempimenti derivanti dalla attuazione dell'art. 1; il

⁷⁷ Consultabile su: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

terzo fissa la data di entrata in vigore della legge nel giorno successivo a quello di sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

1.1.– Nel ricostruire l'iter che ha condotto alla adozione della legge impugnata, la ricorrente rammenta che il suo procedimento di formazione ha avuto inizio con la richiesta di referendum, formulata dai Comuni interessati e dichiarata legittima con provvedimento dell'Ufficio centrale per il referendum del 27 giugno 2006; che la consultazione popolare si è svolta nei giorni 17 e 18 dicembre 2006 e che, con la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, ha dato un risultato favorevole al distacco dei predetti comuni dalle Marche ed alla loro aggregazione alla Emilia-Romagna, come da comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del successivo 28 dicembre.

Sono quindi stati richiesti dal Governo, che nell'occasione ha allegato lo schema di disegno di legge predisposto dal Ministro dell'interno, i pareri dei Consigli regionali delle due regioni interessate che, con deliberazione del 14 novembre 2007, per l'Emilia-Romagna, e con deliberazione del 17 marzo 2008, per le Marche, sono stati resi, rispettivamente, in senso favorevole dalla prima e non favorevole dalla seconda.

Essendo, nel frattempo, decaduto, a causa dell'intervenuto scioglimento delle Camere, il citato disegno di legge governativo, in occasione della apertura della XVI Legislatura, sono stati presentati tre diversi progetti di legge di iniziativa parlamentare volti a realizzare il medesimo scopo di quello decaduto. Questi, dopo l'esame in Commissione, nel corso del quale è stato approntato un testo unificato, sono transitati per la Assemblea della Camera dei Deputati che ha discusso ed approvato, nelle sedute del 4 e 6 maggio 2009, il testo unificato. Il successivo 7 maggio il testo licenziato dalla Camera è stato trasmesso al Senato per l'esame in Commissione – alla quale, al fine di accelerare il procedimento, il disegno di legge è stato deferito in sede deliberante – ove esso è stato definitivamente approvato il 29 luglio 2009.

2.– Così ricostruito l'iter della legge censurata, la Regione Marche ritiene che quest'ultima sia in contrasto con l'art. 132 della Costituzione in quanto il parere espresso dalla sua Assemblea legislativa, sebbene acquisito alla procedura parlamentare, non è stato oggetto di considerazione in maniera ufficiale e conoscibile nel corso di questa, come invece sarebbe richiesto dalla detta norma costituzionale. La legge medesima, ad avviso della ricorrente, si porrebbe in contrasto, altresì, col principio di leale collaborazione, che deve informare le relazioni fra i soggetti istituzionali, in quanto la Regione Marche non sarebbe stata posta in condizione di conoscere le ragioni in forza delle quali le Camere hanno disatteso il suo parere non favorevole allo scorporo territoriale.

2.1.– Prima di motivare le predette censure la Regione ricorrente, dato atto che le sue doglianze attengono a vizi di carattere procedimentale intervenuti nell'approvazione della legge impugnata, si sofferma sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di rilevabilità di siffatte irregolarità, osservando che sin dal 1957 essa ha chiarito che, così come quelle relative alle disposizioni di rango costituzionale di contenuto sostanziale, anche «le violazioni delle norme strumentali per il processo formativo della legge (sono) suscettibili di sindacato costituzionale», essendo il procedimento legislativo

«soggetto al controllo di costituzionalità attraverso la verifica dell'esistenza dei vizi tipici delle leggi, compresi quelli procedurali».

Svolta questa premessa, la difesa della ricorrente ricorda come l'art. 132 della Costituzione individui una ipotesi di legge atipica, in relazione alla quale sono previste delle forme aggravate di approvazione, una delle quali è, appunto, la previa acquisizione dei pareri dei Consigli regionali interessati dal fenomeno di distacco-aggregazione da essa disciplinato; trattasi di previsione eccezionale, volta a creare un'articolata interlocuzione fra le popolazioni direttamente interessate, le assemblee rappresentative delle Regioni coinvolte e quelle nazionali.

2.2.– Sulla base di questo rilievo, ritiene la ricorrente Regione che detta finalità sarebbe frustrata ove si ritenessero soddisfatti i vincoli procedurali prescritti dal citato art. 132 della Costituzione tramite la mera acquisizione formale dei pareri dei Consigli regionali, senza che questi siano effettivamente presi in considerazione nell'ambito della procedura legislativa e senza che siano rese conoscibili all'esterno, in particolare al Consiglio regionale che abbia reso il parere non favorevole, le ragioni per le quali ci si è discostati da essi.

In tal senso militerebbe anche la stessa giurisprudenza della Corte, la quale, con la sentenza n. 334 del 2004, ha riconosciuto ai pareri dei Consigli regionali interessati «l'imprescindibile valore sistemico, consistente nel portare all'interno del procedimento il punto di vista delle altre popolazioni non direttamente coinvolte da (lla ...) operazione», onde fornire anche alle «valutazioni di tali altre popolazioni» una «congrua tutela», cosicché «l'acquisizione e l'esame dei pareri dei consigli regionali» non possono che avere «sicura incidenza ai fini dell'eventuale approvazione della legge di modifica territoriale».

2.3.– Dato il carattere non vincolante dei pareri in questione, la richiamata «sicura incidenza» non può consistere, secondo la ricorrente, altro che nella effettiva e sostanziale considerazione di essi nel corso del procedimento di formazione legislativa e nel formale riscontro di tale considerazione negli atti del procedimento medesimo.

Che i pareri espressi in sede regionale abbiano una rilevanza centrale nella procedura legislativa costituisce convincimento che è, d'altra parte, maturato anche all'interno delle stesse Camere. La ricorrente osserva, infatti, come la Commissione parlamentare per le questioni regionali, pur dando parere favorevole al distacco aveva segnalato, in considerazione del parere non favorevole espresso dalla Regione Marche, «l'opportunità di una valutazione del merito di tali pronunciamenti nel corso dell'esame del provvedimento»; il che, ribadisce la ricorrente, non è, però, avvenuto.

Da nessun atto formale, infatti, risultano conoscibili i motivi che hanno indotto le Camere a discostarsi dal parere espresso dal Consiglio regionale delle Marche: non dalla formula di promulgazione; non dal messaggio col quale il Presidente del ramo del Parlamento che per ultimo ha approvato la legge ne ha licenziato il testo; non da quest'ultimo o da un separato atto contestuale; non, infine, dalle relazioni delle Commissioni parlamentari referenti.

2.4.– A tali omissioni formali corrisponde anche un silenzio sostanziale; infatti, lamenta la Regione, al suo ricordato parere in sede di discussione parlamentare è stato assegnato un peso trascurabile o è stato apprezzato solo in quanto dava conto dell'esistenza di ragioni a sostegno della operazione di distacco territoriale.

La ricorrente, pur dandosi carico del fatto che in linea generale l'ordinamento non prevede un obbligo di motivazione degli atti legislativi, osserva, però, che sussistono, in relazione a specifici aspetti, talune eccezioni.

Richiama, a tal proposito, la sentenza n. 14 del 1964 della Corte costituzionale ove è detto che «di norma, non è necessario che l'atto legislativo sia motivato», inferendo da ciò che tale principio concerne non la «totalità» ma, solo, la «normalità» dei casi.

L'art. 132 della Costituzione, nel prevedere la necessità di sentire i Consigli regionali, richiede, altresì, che sia dato conto dei motivi in base ai quali il punto di vista espresso da tali assemblee legislative non è stato seguito.

Affinché sia soddisfatto il prescritto obbligo di motivazione, non è sufficiente che siano genericamente indicati i motivi per i quali si procede al distacco – in tal senso la difesa regionale ricorda che l'art. 1 della legge impugnata richiama la «particolare collocazione territoriale e i peculiari legami storici, economici e culturali» che i Comuni distaccati hanno con la provincia di Rimini – occorrendo, invece, che siano specificate le ragioni per le quali non sono stati condivisi i punti di vista espressi dai Consigli regionali. Sarebbe stato necessario, in altre parole, che il legislatore avesse esplicitato i motivi per i quali le soluzioni, alternative al distacco territoriale, che la Regione Marche aveva prospettato nel suo parere come preferibili e che anzi essa già aveva iniziato a mettere in pratica, erano state ritenute impraticabili o insufficienti.

2.5.– Quanto alle modalità attraverso le quali il surrichiamato obbligo deve essere adempiuto, la difesa regionale ritiene che esse siano libere, purché «esteriorizzate in qualche atto formale caratterizzato da un regime di pubblicità»; atto che, nel caso che interessa, come ricordato, sarebbe carente.

3.– Andando, poi, ad esaminare il contenuto del parere contrario reso dalla Regione Marche, la difesa di quest'ultima rileva che esso si fonda essenzialmente sulle seguenti quattro ragioni: a) pur sussistendo motivi di carattere economico-sociale e logistico a fondamento della richiesta di distacco, tuttavia, sono, rispetto all'accoglimento di quest'ultima, «maggiormente opportune, efficaci ed economiche azioni programmatiche sul territorio interessato ed interventi concordati fra i vari enti locali della Valle del Marecchia e le Regioni interessate»; b) già è stato, a tal fine, sottoscritto un protocollo d'intesa tra i Presidenti delle Regioni e delle Province interessate, volto a risolvere i problemi sollevati dalle popolazioni ed Amministrazioni coinvolte; c) fra i Comuni oggetto di distacco e gli altri enti locali delle Marche sono da tempo «consolidati [...] positivi rapporti di collaborazione interistituzionale che è opportuno mantenere»; d) vi è «l'esigenza primaria di mantenimento dell'attuale assetto territoriale, sociale e culturale, nonché dell'immagine unitaria della Regione, della quale i Comuni interessati rappresentano una parte significativa». Di tali puntuali ragioni, nessuna è stata oggetto della benché minima

considerazione nello svolgimento dell'iter legislativo, dato questo che, secondo la ricorrente, depona per l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Al riguardo, la difesa ricorrente segnala una circostanza che, a suo avviso, sarebbe dirimente: nel cosiddetto "fascicolo d'Assemblea" posto a disposizione dei componenti della Camera dei deputati ai fini della discussione dei testi di legge non erano stati inseriti i due atti costituzionalmente necessari ai sensi dell'art. 132, secondo comma Cost., ossia i pareri espressi dalle Assemblee regionali interessate; parimenti era stato omissivo qualsiasi riferimento a tali atti nella documentazione allegata al testo del disegno di legge distribuito, dopo l'approvazione di Montecitorio, in Senato.

Nessuna sorpresa, chiude sul punto la ricorrente, che nel dibattito parlamentare non siano stati esaminati gli argomenti contenuti nel parere della Regione Marche, visto che i singoli parlamentari neppure sono stati posti in condizione di conoscerli.

4.– Riguardo al secondo motivo di censura, relativo alla violazione del principio di leale collaborazione, la ricorrente riferisce di essere consapevole dell'insegnamento della Corte, in base al quale, riguardo alla funzione legislativa, non sono previste necessarie forme di interlocuzione fra le Camere e gli enti regionali, ma di essere, tuttavia, consapevole anche della «pervasività» del principio in questione, il quale impone che le relazioni fra soggetti istituzionali siano sempre improntate al reciproco rispetto e considerazione.

Nel definire, pertanto, gli obblighi che in base ad esso gravano sulle Camere, ritiene la ricorrente, che, tenuto conto della elasticità del principio, dinanzi alla peculiarità della statuizione contenuta nell'art. 132 della Costituzione, consistente nella partecipazione, attraverso la necessaria espressione di un parere, delle Assemblee regionali al procedimento legislativo, «non si può fare a meno di ritenere che il rispetto e la considerazione di chi ha reso il parere comportino necessariamente che tale atto sia espressamente esaminato e che (chi) lo ha reso sia messo nelle condizioni di conoscere le ragioni in virtù delle quali le Camere si siano [...] determinate in senso difforme».

Rileva, infine, la difesa della Regione Marche che nel procedimento di approvazione della legge impugnata non è rinvenibile neppure «il minimum che deve caratterizzare, in virtù del principio di leale collaborazione, le relazioni tra i soggetti che, a vario titolo, intervengono in un medesimo ciclo funzionale», cioè l'assolvimento degli oneri di mutua informazione.

4.1.– Nel rispetto di quanto sopra le Camere (o almeno quella che per ultima ha approvato il testo di legge) avrebbero dovuto formalmente comunicare alla Regione Marche le risultanze dell'esame del parere da questa formulato e le ragioni per le quali era stato disatteso, ovvero si doveva fare in modo che la detta Regione potesse essere resa edotta su quanto sopra indicato tramite la adozione, da parte del Parlamento di atti formali dotati di un'adeguata pubblicità.

In assenza di tutto ciò, data la mancanza del «reciproco rispetto e considerazione» fra organi istituzionali, non può – secondo la ricorrente – non ritenersi violato il principio di leale collaborazione.

5.– Si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la infondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge n. 117 del 2009.

5.1.– Afferma la difesa dello Stato, in primo luogo, che la censura, relativa alla scarsa «valorizzazione» nel corso della procedura parlamentare del parere reso dalla ricorrente, formulata da quest'ultima non è fondata. Infatti, per un verso il dettato costituzionale si limita a prevedere che siano sentiti i Consigli regionali, per altro verso il grado di approfondimento del parere è difficilmente quantificabile, infine l'espressione «valorizzazione» è priva di riferimenti costituzionali.

La resistente difesa contesta, altresì, l'affermazione che il parere, obbligatorio ma non certo vincolante, non sia stato esaminato in sede parlamentare: invero, nel corso della discussione sarebbero riscontrabili specifici riferimenti ad esso ed alle ragioni per le quali è stato disatteso.

5.2.– Ma al di là di ciò, ritiene la Avvocatura che la procedura delineata dall'art. 132 della Costituzione richiede la mera acquisizione dei pareri dei Consigli regionali e non anche che sia motivato il superamento del parere contrario al distacco territoriale. La procedura in esame si è quindi svolta regolarmente.

Segnala, ancora, la difesa erariale come la giurisprudenza della Corte abbia evidenziato che l'art. 132 della Costituzione mira a garantire un ruolo preponderante e fondamentale alle popolazioni interessate dal fenomeno di distacco-aggregazione, chiarendo che la collettività locale è l'unico soggetto interessato alla fase prodromica al procedimento legislativo.

5.3.– Quanto alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione, parte resistente rammenta come, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, questo non sia invocabile a proposito dell'esercizio della funzione legislativa.

Viene, infine, osservato dalla costituita difesa che le censure formulate dalla ricorrente sono infondate anche nel merito, risultando, dall'esame dei lavori parlamentari, che il parere da questa reso è stato superato, essendo state ritenute (opportunamente, aggiunge la difesa dello Stato) prevalenti le ragioni che legittimavano il distacco rispetto a quelle, pur rappresentate nel parere della Regione Marche, ritenute da quest'ultima a ciò ostative.

6.– Nell'imminenza della pubblica udienza la Regione Marche ha depositato una ampia memoria illustrativa, volta a confutare le difese svolte dalla Avvocatura dello Stato.

6.1.– In particolare, la ricorrente, smentita la circostanza secondo la quale essa si dovrebbe genericamente della mancata valorizzazione nel merito del parere reso dal locale Consiglio regionale, osserva, invece, che i termini del suo ricorso sono riassumibili nelle seguenti premesse e nella conseguente conclusione. Posto che lo speciale procedimento legislativo previsto dall'art. 132, secondo comma, della Costituzione prevede l'espressione di un parere obbligatorio, sebbene non vincolante, dei Consigli regionali interessati alla ri-

chiesta; che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, l'acquisizione e l'esame di tale parere deve avere «sicura incidenza ai fini dell'eventuale approvazione della legge di modifica territoriale»; che il concetto di leale collaborazione impone relazioni di reciproco rispetto e considerazione fra i soggetti istituzionali; a tutto ciò deve conseguire che il vincolo procedimentale imposto dalla Costituzione non può ritenersi rispettato con la mera richiesta del parere e con la sua formale acquisizione, essendo, invece, necessario che esso sia anche effettivamente preso in considerazione in termini «espresi, sostanziali e compiuti» e che siano rese note all'organo consultivo le ragioni per le quali il suo parere è stato disatteso.

Poco importa, prosegue la difesa delle Marche, che alcuni parlamentari si siano espressi nel corso della discussione della legge, sugli stessi temi toccati dal parere, come fa rilevare la difesa dello Stato, posto che ciò non prova né la conoscenza del parere da parte di costoro, né, tantomeno, da parte delle Camere nel loro complesso.

6.2.– Riguardo al «presunto obbligo di motivazione» del legislatore, la Regione, chiarendo il contenuto del suo ricorso, precisa di non lamentare la violazione di un generico obbligo in tal senso, ma di dolersi del fatto che, costituendo l'espressione del parere un atto necessario di interlocuzione istituzionale, essa non abbia avuto la possibilità di reperire, in atti parlamentari ufficiali e pubblici, echi nell'esame del suo parere.

Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione la difesa regionale pone l'accento, onde evidenziare la inapplicabilità alla fattispecie della giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale che ne nega l'applicabilità al procedimento di formazione delle leggi, sul fatto che in questo caso, essendo la stessa fonte costituzionale a richiedere una forma di collaborazione interistituzionale fra Camere e Regioni, è tale medesima fonte che postula l'applicabilità del principio stesso.

6.3.– Riguardo alla dedotta, da parte resistente, infondatezza delle censure relative al «merito delle scelte politiche fatte con la legge» censurata, la ricorrente Regione, infine, ribadisce che tale aspetto non è in discussione, essendo la censura esclusivamente riferita ad aspetti formali del procedimento di approvazione della legge.

Considerato in diritto

1.– La Regione Marche ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale della intera legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia--Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), ritenendola in contrasto con l'art. 132 della Costituzione nonché col principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti interistituzionali.

1.1.– La ricorrente, in particolare, denuncia la legge citata – con la quale, in applicazione del meccanismo legislativo previsto appunto dall'art. 132, secondo comma, della Costituzione, è stato disposto il distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Tala-

mello dalla Regione Marche e la loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna – in quanto, a suo avviso, nel corso del procedimento parlamentare di approvazione della legge medesima, il parere, reso in senso contrario al distacco, emesso dalla Assemblea legislativa della Regione Marche ai sensi della citata disposizione costituzionale non è stato oggetto di sostanziale considerazione risultante da atti ufficiali e conoscibili, come, invece, avrebbe richiesto l'art. 132 della Costituzione ed in quanto, nel corso dello stesso procedimento legislativo, sarebbe stato, altresì, violato il principio di leale collaborazione, essendo stato il ricordato parere negativo solamente acquisito agli atti, senza che la Regione che lo ha reso sia stata posta in condizione di conoscere i motivi che hanno spinto le Camere a discostarsi da esso, così risultando violate le regole di reciproco rispetto attraverso le quali devono svolgersi le relazioni tra i soggetti cui spettano poteri riconosciuti dalla Costituzione.

2.– Deve, preliminarmente, darsi atto della ammissibilità del ricorso, ancorché rivolto nei confronti di un'intera legge e non di singole disposizioni in essa contenute: infatti, per un verso, il tipo di censure formulate dalla ricorrente, avendo ad oggetto in sostanza le modalità di svolgimento del procedimento di formazione della legge, involgono il testo normativo nella sua globalità, e, per altro verso, la assoluta omogeneità delle disposizioni contenute nella legge n. 117 del 2009 ne consente, in ogni caso, la complessiva impugnazione.

2.1.– Sempre in via preliminare, va rilevato che esula dal presente giudizio la circostanza che la legge censurata sia stata promulgata facendo uso della formula di promulgazione ordinaria e non di quella specifica prevista dall'art. 46, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), per le leggi che dispongono una variazione territoriale ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, in quanto la suddetta evenienza, pur evidenziata dalla Regione nell'ampio ed analitico esame delle questioni attinenti all'attuazione dell'art. 132 Cost., non è stata oggetto di censura.

3.– La questione non è fondata.

3.1.– Rileva questa Corte che, con riferimento alla asserita violazione del secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, detta disposizione consente, ove si intenda distaccare uno o più Comuni – o Province – da una Regione onde aggregarli ad un'altra, che ciò avvenga solo attraverso un procedimento speciale, plurifasico, aggravato dal previo svolgimento di due adempimenti ulteriori rispetto a quelli legislativi ordinari. In particolare, è previsto che sia dapprima acquisita, tramite l'esperimento di un'apposita consultazione popolare condotta secondo le forme del referendum, la approvazione della maggioranza delle popolazioni degli enti territoriali interessati all'operazione di distacco e di aggregazione e che, quindi, siano, altresì, «sentiti i Consigli regionali» delle due Regioni coinvolte dalla operazione.

Con riferimento a tale secondo adempimento, questa Corte ha chiarito, come più volte ricordato dalla stessa ricorrente, che esso ha la finalità di consentire la complessiva emersione di tutti gli interessi locali implicati nella operazione – e, pertanto, non solo di quelli di cui sono portatori gli abitanti dei Comuni oggetto del distacco e della conseguente aggregazione, il cui momento di valo-

rizzazione è specificamente fornito dalla consultazione referendaria – e la loro organica valutazione: in tal senso è stata, infatti, affermata la «sicura incidenza [...che i predetti pareri...] avranno [...] ai fini della eventuale approvazione della legge di modifica territoriale» (sentenza n. 334 del 2004).

Si tratta di una conclusione che viene senz'altro ribadita anche in questa sede, tenendo peraltro presente il quadro generale, delineato dalla citata disposizione costituzionale, entro cui i suddetti pareri si collocano.

3.2.– Al riguardo, è opportuno sottolineare che, costituendo la legge impugnata la prima applicazione di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 132 Cost. – tra l'altro nel testo modificato dall'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la Commissione affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni della Camera ha ritenuto di approfondire, anche in via generale, la materia effettuando una apposita indagine conoscitiva sulle problematiche relative al distacco dei Comuni da una Regione ed alla loro conseguente aggregazione ad un'altra, giungendo alla conclusione, secondo le parole di un suo componente, che «in nessun caso il Parlamento possa essere considerato una sorta di notaio in questo procedimento, per effetto di una serie di fasi precedenti che si sono determinate». In realtà, secondo quanto è stato affermato nel corso dell'indagine e delle relative audizioni, «le Camere del Parlamento sono chiamate a valutare questa tematica, così come tutte le altre, alla luce [...] dell'interesse generale, dell'intera comunità politica e dell'intera Repubblica».

È senz'altro rispondente al vero che la difesa della Regione non contesta che il Parlamento possa disattendere la volontà della Regione medesima espressa tramite il parere del suo Consiglio, dato che pone al centro della questione di costituzionalità un diverso aspetto attinente alla assenza, nell'atto legislativo e negli adempimenti formali che lo hanno accompagnato e seguito, di valutazioni che esplicitino i motivi della mancata considerazione di detto parere, sì che, portando alle estreme conseguenze tale argomentazione, potrebbe addirittura dubitarsi della circostanza che esso sia stato preso in esame. Così argomentando la ricorrente giunge, però, a porre a carico del legislatore nazionale vincoli non previsti nel normale iter di formazione delle leggi.

3.3.– Questa Corte non ritiene, né lo ha ritenuto nella sentenza n. 334 del 2004, che la «sicura incidenza» che i pareri espressi dalle Regioni vengono ad avere nell'ambito della procedura prevista dal secondo comma dell'art. 132 Cost. possa concretizzarsi nell'esistenza a carico del Parlamento di ulteriori oneri procedurali susseguenti alla espressione del parere ed alla sua acquisizione in sede parlamentare.

La norma costituzionale infatti, l'unica che possa porre dei vincoli di carattere procedimentale all'operato degli organi legislativi, non prescrive che, esauritasi la prima delle due fasi in cui si articola lo speciale procedimento di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione (cioè quella avente ad oggetto la consultazione referendaria e la espressione del parere dei Consigli regionali interessati), la seconda fase (quella cioè che ha inizio con la presentazione del disegno di legge) si svolga secondo forme sostanzialmente diverse rispetto a quelle legislative ordinarie. Richiedere, pertanto, come preteso dalla ricorrente

te, che gli organi parlamentari «rendano conoscibili le specifiche ragioni in forza delle quali ess(i) si siano eventualmente determinat(i) in senso difforme rispetto ai punti di vista espressi dalle Regioni interessate», o che abbiano oneri motivazionali, equivarrebbe ad inserire un ulteriore aggravamento della procedura non richiesto dalla disposizione che si assume violata.

3.4.– Né da quanto precede potrebbe scaturire un vulnus alle forme di tutela che l'ordinamento appresta alla Regione che si vedesse, in maniera arbitraria ed in contrasto col parere da essa espresso, privata o accresciuta di una parte del suo territorio abituale, posto che la medesima potrebbe (sentenza n. 241 del 2008) impugnare di fronte a questa Corte la legge attraverso la quale si realizzasse la modifica territoriale allegandone, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, la eventuale arbitrarietà sotto la specie della irragionevolezza, essendo evidente, in questo caso, che il vizio dedotto, sebbene non direttamente relativo a parametri attributivi di competenze regionali, ridonderebbe, tuttavia – dato che verrebbe ad incidere in via immediata sulla estensione territoriale entro la quale la Regione eserciterebbe la sua potestas, ampliandone o riducendone l'ambito di applicazione – sulle sue competenze, così rendendo ammissibile, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la doglianza formulata da parte della Regione.

4.– È opportuno, infine, per completezza, soffermarsi anche su una argomentazione più volte sottolineata dalla ricorrente, vale a dire il vulnus alla integrale conoscenza dei necessari presupposti della decisione che i parlamentari stavano per assumere, ed alle prescrizioni contenute nel secondo comma dell'art. 132 Cost., che sarebbe stato rappresentato dal mancato inserimento nel cosiddetto “fascicolo d'Assemblea” dei pareri espressi dai Consigli regionali interessati. A prescindere dalla circostanza di fatto che l'esame degli atti parlamentari evidenzia che tali pareri erano ben conosciuti da coloro che sono intervenuti nel dibattito parlamentare, che il diverso contenuto dei due pareri è emerso anche durante lo svolgimento della citata indagine conoscitiva svolta presso la prima Commissione della Camera e che ad essi fa esplicito riferimento il parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'esame della proposta di legge relativa al distacco dei suddetti comuni dalla Regione Marche e alla loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, deve osservarsi che le modalità di predisposizione della documentazione relativa ai lavori delle Commissioni e dell'Aula rientrano pienamente negli interna corporis delle Assemblee parlamentari e che, quindi, si tratta di un'indagine relativa ad adempimenti materiali propedeutici all'espressione del voto che deve ritenersi «assorbita dalla valutazione circa il corretto svolgimento dei lavori parlamentari, che solo la Camera è competente a compiere» (sentenza n. 379 del 1996).

5.– Egualmente infondato è il motivo di censura svolto sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

Invero, salva ed impregiudicata la assai dubbia congruità del parametro invocato nei confronti di una fattispecie avente ad oggetto lo svolgimento della funzione legislativa (da ultimo, sentenze n. 247 del 2009, n. 371, n. 222 e n. 159 del 2008), anche ove si aderisse alla tesi formulata da parte ricorrente, volta a rivendicare, invece, la pertinenza al caso del parametro costituzionale

dedotto, non può non osservarsi che, anche in questa solo astratta ipotesi, la previsione di un onere di informazione – il cui contenuto formale e sostanziale non è, peraltro, univocamente chiarito dalla stessa Regione ricorrente – gravante sulle Camere, in favore del Consiglio regionale che abbia reso il parere ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, si risolverebbe in un appesantimento della procedura di approvazione della legge che dispone la variazione territoriale, non giustificato da alcuna norma di rango costituzionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), sollevata dalla Regione Marche, in riferimento all'art. 132, secondo comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

I Quaderni di Consulting Studio

N. 1 – Benevento e il Mezzogiorno - 2010

Il Quaderno può essere ordinato al seguente indirizzo:

Luigi Ruscello

È nato a Benevento nel 1946 dove ha compiuto gli studi classici. Si è laureato in scienze politiche a Napoli. È dottore commercialista e revisore contabile. Attualmente è dirigente bancario a riposo.

Ha collaborato con giornali e riviste ed è autore di studi a carattere statistico-economico, tra i quali: *Benevento provincia interna. Lineamenti economici e ipotesi di sviluppo* (1974); *Aspetti statistici del credito agrario in Campania* (1977); *Lo sviluppo economico delle zone interne* (1978); *I bilanci delle aziende di credito per gruppi dimensionali* (1988); *Benevento e il Mezzogiorno* (2010).

Consulting
Studio

Marketing
Comunicazione
Formazione
Eventi

CONSULTING STUDIO del Dott. Dante Ruscello
Viale degli Atlantici, 65/A – 82100 Benevento
CF: RSCDNT72L20F839R - P. IVA: 01398650620
Cell. 3387410536 - Tel. 0824/334189 - eFax 06/23318693
info@consultingstudio.net – www.consultingstudio.net
info@danteruscello.it - www.danteruscello.it

Tecnico convenzionato: Arch. Roberta Sellitto – Cell. 3408729053



www.ramitalia.it - info@ramitalia.it