CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **278/2011** (ECLI:IT:COST:2011:278)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **NAPOLITANO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **17/10/2011**
Deposito del **21/10/2011**; Pubblicazione in G. U. **26/10/2011**
Norme impugnate: Art. 42, c. 2°, della legge 25/05/1970, n. 352.
Massime: **35880 35881**
Atti decisi: **ord. 48/2011**

SENTENZA N. 278

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA,

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 dalla Corte di cassazione - Ufficio Centrale per il referendum, sulla richiesta di referendum proposta da F. F. ed altra nella qualità di delegati del Comune di Albanella ed altri, con ordinanza del 2 febbraio 2011, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2011 e

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di F. F. e della Provincia di Salerno ed altro;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Marco Galdi per F. F. e Francesco Fasolino per la Provincia di Salerno ed altro.

Ritenuto in fatto

1.— L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, con ordinanza depositata il 2 febbraio 2011, ha sollevato, in riferimento all'art. 132, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 42 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

Il rimettente, dopo aver riferito che è stata sottoposta alla sua attenzione la richiesta di referendum popolare avente ad oggetto il distacco del territorio della Provincia di Salerno dalla Regione Campania e la istituzione in esso di una nuova Regione denominata Principato di Salerno, precisa che la richiesta era corredata, al momento del suo deposito, da conformi deliberazioni assunte da tanti Consigli comunali rappresentativi di oltre un terzo degli abitanti della Provincia di Salerno e che, come consentito dall'ultimo comma dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970, nei tre mesi successivi la richiesta di referendum era stata corredata da altre conformi deliberazioni assunte sia da ulteriori Consigli comunali, rappresentativi di abitanti della ricordata Provincia, che dallo stesso Consiglio provinciale di Salerno.

Ciò premesso, il rimettente osserva che il primo comma dell'art. 132 della Costituzione prevede che, con legge costituzionale, possano essere apportate modifiche territoriali alle Regioni esistenti, sia tramite la fusione di Regioni già esistenti sia creandone di nuove, e che, in tali ipotesi, è necessario che «ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate» e che «la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse». Il secondo comma della medesima disposizione costituzionale, aggiunge il giudice a quo, a sua volta disciplina l'ipotesi del distacco da una Regione dei territori di Province e Comuni che ne abbiano fatto richiesta e la loro aggregazione ad un'altra Regione, prevedendo che ciò possa avvenire, dopo la approvazione della maggioranza delle popolazioni delle Province e dei Comuni interessati, espressa tramite referendum, con legge dello Stato e sentiti i Consigli regionali.

2.— Dopo avere riportato il contenuto del secondo comma dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970, l'Ufficio centrale per il referendum rammenta che questa Corte, con la sentenza n. 334 del 2004, già ha dichiarato la illegittimità costituzionale della disposizione innanzi citata nella parte in cui prevedeva che, in caso di distacco di Province o di Comuni da una Regione e di loro aggregazione ad un'altra Regione, fosse necessario che la richiesta di referendum fosse corredata anche dalle conformi deliberazioni di tanti Consigli provinciali o comunali rappresentativi di almeno un terzo delle restanti popolazioni delle Regioni coinvolte.

Il rimettente, dato atto della singolarità della denominazione che si intende attribuire alla istituenda Regione, ritiene di dovere sollevare questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 132, primo comma, della Costituzione, dell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

In tale ultima disposizione, infatti, è previsto che la richiesta di referendum per il distacco

da una Regione di una o più Province o di uno o più Comuni volto alla creazione di una nuova Regione, debba essere corredato dalle identiche deliberazioni rispettivamente dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali di Province e Comuni di cui si propone il distacco nonché da tanti Consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione, mentre, osserva il rimettente, la richiamata disposizione costituzionale prescrive che la richiesta di referendum deve provenire da tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate.

2.1.— In particolare, con riferimento a tale ultima espressione – popolazioni interessate – il rimettente rileva che sarebbe logicamente da seguire l'interpretazione di essa secondo la quale il costituente ha inteso assegnare l'iniziativa per la creazione di una nuova Regione alle sole popolazioni degli enti territoriali direttamente interessati al fenomeno di distacco/creazione e non anche alle restanti popolazioni, a ciò interessate solo indirettamente. In tal senso, aggiunge l'Ufficio centrale per il referendum, la Corte costituzionale già si sarebbe espressa con la sentenza n. 334 del 2004, dichiarativa della parziale illegittimità costituzionale della norma che conteneva un'espressione uguale a quella ora in esame.

Privilegiata, pertanto, la predetta interpretazione, ritiene il rimettente che il legislatore ordinario, nel dare attuazione al primo comma dell'art. 132, si sia posto in contrasto con il dettato costituzionale, avendo coinvolto in ogni fase procedurale, sin da quella della iniziativa, tutte le popolazioni «comunque interessate alla variazione territoriale», così rendendo, senza necessità, eccessivamente oneroso il procedimento per la indizione del referendum volto alla creazione di una nuova Regione. Peraltro, soggiunge il giudice a quo, gli interessi delle popolazioni non direttamente interessate alla variazione territoriale «possono trovare adeguata tutela nella successiva fase della audizione» del Consiglio regionale, preliminare rispetto alla eventuale scelta legislativa del revisore costituzionale.

Sulla base delle considerazioni che precedono, ritenuto impossibile procedere ad un'interpretazione adeguatrice della norma censurata, il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970.

3.— Si è costituito in giudizio il delegato effettivo per la proposizione del quesito referendario sia della Provincia di Salerno sia di numerosi Comuni, che ha concluso per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Il delegato degli enti locali, ricordato il contenuto della sentenza n. 334 del 2004 di questa Corte, rileva che l'unica differenza fra il caso allora in esame ed il presente sta nel fatto che in quella fattispecie l'esito finale del distacco da una Regione era l'aggregazione ad un'altra già esistente, mentre nella presente questione l'esito è la creazione di una nuova. Siffatta differenza è però irrilevante rispetto alla ratio della disposizione costituzionale in ipotesi violata, tesa a garantire «la manifestazione […] delle volontà dei territori che promuovono le iniziative».

Aggiunge la parte costituita che la identità della espressione «popolazioni interessate», contenuta sia nel primo che nel secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, costituisce indice della volontà di disciplinare in maniera identica le due fattispecie.

4.— Sebbene già rappresentati dal delegato effettivo, si sono, altresì, costituiti in giudizio, in proprio, la Provincia di Salerno ed il Comune di Cava de' Tirreni, concludendo anch'essi per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.— L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, nel corso del procedimento avente ad oggetto la richiesta di referendum per il distacco della Provincia di Salerno dalla Regione Campania e per la creazione di una nuova Regione, denominata Principato di Salerno, dato atto che tale richiesta è stata corredata dalle deliberazioni assunte da numerosi Consigli comunali di tale Provincia (e, si precisa sin d'ora, da nessuna deliberazione di enti territoriali ubicati nella restante parte della Regione Campania), rappresentativi di oltre un terzo degli abitanti della medesima, nonché dalla deliberazione dello stesso Consiglio provinciale di Salerno, ha sollevato, in riferimento all'art. 132, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 42 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui prevede che la richiesta di referendum popolare relativa al distacco di una o più Province ovvero di uno o più Comuni da una Regione, se diretta alla creazione di una nuova Regione, debba essere corredata dalle identiche deliberazioni, rispettivamente, dei Consigli provinciali e comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco, nonché di altre deliberazioni, nell'oggetto identiche alle precedenti, 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.

1.1.— Tale disposizione è ritenuta dal giudice a quo in contrasto con il primo comma dell'art. 132 della Costituzione, il quale, a sua volta, prevede che la creazione di nuove Regioni, aventi non meno di un milione di abitanti, può essere disposta – con legge costituzionale e sentito il Consiglio regionale cedente – dopo che ne abbiano fatto richiesta «tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate» e dopo che tale richiesta sia stata approvata, tramite referendum, dalla maggioranza «delle popolazioni stesse».

In particolare, la norma censurata, ad avviso del giudice a quo, violerebbe il dettato costituzionale sia in quanto prevede che la richiesta di referendum debba essere corredata da identiche deliberazioni di tutti gli enti territoriali che intendono distaccarsi da una Regione per costituirne una nuova, e non solo da quelle di tanti Consigli comunali e provinciali che rappresentino un terzo delle popolazioni direttamente interessate al distacco ed alla nuova creazione, sia nella parte in cui impone che la richiesta di referendum sia, altresì, formulata da tanti Consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione oggetto del distacco.

Afferma il rimettente, nel prendere in esame la espressione «popolazioni interessate» di cui al primo comma dell'art. 132 della Costituzione, che essa deve essere interpretata nel senso che per tali debbano intendersi solo le popolazioni degli enti territoriali direttamente interessati al distacco da una Regione ed alla creazione di un'altra e non anche quelle degli altri enti territoriali indirettamente coinvolti dalla richiesta variazione regionale. Tale interpretazione, aggiunge l'Ufficio centrale per il referendum, sarebbe rafforzata dalla sentenza n. 334 del 2004 di questa Corte con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970 nella parte in cui prevedeva che, nell'ipotesi di distacco/aggregazione di uno o più Comuni da una Regione ad un'altra, la relativa richiesta di referendum dovesse essere corredata – oltre che dalle deliberazioni degli enti che intendevano trasmigrare – anche da quelle di tanti Consigli provinciali o comunali che avessero rappresentato sia un terzo della restante popolazione della Regione oggetto del distacco sia un terzo della popolazione della Regione, a sua volta, oggetto della aggregazione.

2.— Verificata, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, la legittimazione dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale, attesa la natura giuridica di tale organo e la funzione giurisdizionale da esso svolta (in tal senso, ex multis, ordinanze nn. 14 e 1 del 2009), rileva questa Corte che il rimettente, sia pur nella sintetica unicità delle argomentazioni, censura la norma impugnata in relazione a due previsioni in essa contenute.

Il citato articolo, infatti, come già evidenziato, con una disposizione prevede che la richiesta di referendum per il distacco di una o più Province o di uno o più Comuni da una Regione, per la creazione di una nuova Regione, debba essere corredata delle deliberazioni, rispettivamente, dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali di Province e Comuni di cui si propone il distacco e, con un'altra disposizione, che la richiesta debba essere, altresì, corredata di tante deliberazioni di Consigli provinciali o di Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale si propone il distacco.

2.1.— I due profili della questione, data la loro autonomia, debbono, pertanto, essere esaminati distintamente.

3.— Precede, sia logicamente – in quanto viene ad essere il nucleo centrale delle argomentazioni del rimettente – sia perché l'individuazione dell'esatta valenza dell'espressione «popolazioni interessate» è preliminare ad ogni altra valutazione, la questione avente ad oggetto la necessità della partecipazione alla fase iniziale della procedura anche di enti esponenziali di collettività la cui collocazione non sarebbe incisa dall'eventuale mutamento territoriale.

La suddetta questione non è fondata.

Il presupposto ermeneutico da cui prende le mosse l'ordinanza di rimessione è rappresentato dal convincimento che il legislatore costituzionale abbia inteso circoscrivere il concetto di «popolazioni interessate», di cui al primo comma dell'art. 132, alle sole popolazioni direttamente coinvolte nella variazione territoriale, di talché sarebbe privo di giustificazione, sul piano della coerenza costituzionale, pretendere che la richiesta di referendum diretta alla creazione di una nuova Regione sia formulata anche dai Comuni che rappresentino, pur se in quota percentuale, la restante popolazione regionale, atteso che questa non è implicata nella variazione territoriale. Tale presupposto, aggiunge il rimettente, sarebbe altresì avallato da quanto affermato con la sentenza n. 334 del 2004.

3.1.— Osserva questa Corte che l'interpretazione del primo comma dell'art. 132 della Costituzione offerta dal rimettente non è condivisibile, né essa è sostenuta dal ricordato precedente.

In realtà nella sentenza n. 334 del 2004, esaminando la differente ipotesi in cui un Comune chiedeva di distaccarsi dalla Regione di originaria appartenenza e di aggregarsi ad altra Regione, questa Corte chiarì che non risultava conforme a quanto previsto dal capoverso dell'art. 132 della Costituzione la previsione legislativa secondo la quale la richiesta di referendum dovesse essere corredata dalle deliberazioni anche di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali rappresentativi di un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale si proponeva il distacco e di un terzo della popolazione di quella per la quale si proponeva la aggregazione.

In quella ipotesi, però, il parametro costituzionale di valutazione della legge censurata, cioè il secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, prevedeva, come tuttora prevede, espressamente che «Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni […] delle Province interessate […] o dei Comuni interessati […] consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra».

In quella fattispecie, pertanto, era il testuale dettato costituzionale (vale a dire l'espressione «ne facciano richiesta» che doveva riferirsi solo agli enti locali i quali aspiravano alla modifica e che, necessariamente, orientava l'interpretazione della restante parte della disposizione) ad imporre la identità fra enti territoriali richiedenti ed enti territoriali (e relative popolazioni) direttamente interessati al fenomeno del distacco/aggregazione.

Ma la stessa sentenza si fece carico di precisare il possibile polimorfismo del concetto di "popolazioni interessate", chiarendo, ad esempio, che esso si caratterizzava in modo difforme in relazione al diverso procedimento di variazione territoriale previsto dal secondo comma dell'art. 133 della Costituzione, relativo alla istituzione di nuovi Comuni ed alla modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni. Si affermava, infatti, che in quel caso la secca espressione «popolazioni interessate» (e non quella, certamente più specifica e semanticamente univoca, di «popolazione delle Province interessate o dei Comuni interessati» di cui al secondo comma dell'art. 132 della Costituzione) era stata, in precedenti sentenze (n. 47 del 2003 e n. 94 del 2000), ritenuta idonea ad evocare «un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale; ed è stata intesa […] come comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta».

3.2.— Si tratta, pertanto, di verificare se anche nel caso di variazione territoriale disciplinato dal primo comma dell'art. 132 della Costituzione è dato riscontrare quei profili di diversità, rispetto all'ipotesi di cui al secondo comma della stessa disposizione costituzionale, che, giustificando un diverso contenuto del concetto di «popolazioni interessate», rendano compatibile con il dettato costituzionale la previsione, contenuta nell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, di un coinvolgimento, anche nella fase propositiva iniziale, di parte della restante popolazione regionale.

L'esito di questo riscontro è positivo.

3.3.— Invero, diversamente dal fenomeno territoriale di cui al secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, tendenzialmente destinato a riguardare ambiti spaziali relativamente contenuti e comunque non tale da determinare una modificazione strutturale del complessivo assetto regionale dello Stato, l'ipotesi di distacco di enti locali da una Regione, diretto alla creazione di una nuova Regione, ha in re ipsa caratteristiche tali da coinvolgere necessariamente quanto meno l'intero assetto della Regione cedente, potendo anche, in eventuale ipotesi, comportare il coinvolgimento dell'intero corpo elettorale statale.

Non può, infatti, disconoscersi che, dovendo la nuova Regione, avere un numero minimo di abitanti non inferiore ad un milione di unità, lo scorporo da una o più preesistenti Regioni di una così ingente quantità di cittadini è destinato ad avere rilevanti conseguenze sul tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo non della sola porzione di territorio che si distacca dalla Regione ma, inevitabilmente, anche su quello della residua parte di essa.

Basti osservare che, nel caso di creazione di una nuova Regione, non solo si porrebbe come necessaria la gravosa istituzione della completa struttura politico-amministrativa di quest'ultima, ma, certamente, si verificherebbe un sensibile ridimensionamento della analoga struttura della Regione "cedente" e, comunque, si avrebbero nuove o maggiori spese per la cui copertura potrebbero determinarsi effetti anche sulla popolazione non soggetta alla modifica.

A tale proposito appare significativo osservare che, mentre per il meccanismo di distacco/aggregazione territoriale di Province o Comuni da una Regione ad un'altra è sufficiente lo strumento legislativo della legge ordinaria (ancorché rinforzata da uno speciale aggravamento procedurale: sentenza n. 246 del 2010), nel caso di creazione di una nuova Regione è prevista la necessità della adozione della legge costituzionale, peraltro anche in questo caso caratterizzata da preliminari peculiarità procedimentali.

È evidente che il ricorso a siffatta fonte del diritto prevede, quale suo corollario, la possibilità che, qualora si verificassero le condizioni fissate dall'art. 138 della Costituzione, la legge stessa, prima di entrare in vigore, verrebbe ad essere sottoposta a referendum che, in questo caso, coinvolgerebbe l'intero corpo elettorale dello Stato.

3.4.— Appare, quindi, evidente la incomparabilità dei fenomeni giuridici disciplinati dal primo e dal secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, incomparabilità che giustifica il più ampio confine della espressione «popolazioni interessate» contenuta nel primo comma del citato art. 132 della Costituzione, tale che, stante la maggiore pervasività degli interessi coinvolti, esso non vada riferito alle sole popolazioni per le quali vi sarebbe una variazione di status regionale ma anche a quelle che, pur immodificata tale loro condizione, indubbiamente subirebbero gli effetti della variazione di quella degli altri.

È opportuno osservare che, come già rilevato nella citata sentenza n. 334 del 2004, anche il tenore letterale delle due disposizioni spinge a questa interpretazione. Infatti, mentre nel secondo comma si fa menzione delle Province e dei Comuni "interessati" alla modifica, nel primo comma il riferimento è ai Consigli comunali delle "popolazioni interessate". Anche per ciò che concerne il dato testuale si è, quindi, in presenza di una espressione linguistica solo apparentemente simile, ma che viene a comprendere un più vasto ambito di applicazione.

Risulta, pertanto, conforme al dettato costituzionale prevedere che, anche nella fase di promovimento della procedura referendaria volta al distacco di determinati territori da una Regione ed alla creazione di una nuova Regione, siano coinvolte, in quanto interessate, anche le popolazioni della restante parte della Regione originaria.

4.— Il mancato accoglimento del profilo di illegittimità costituzionale ora scrutinato rende inammissibile, sulla base della stessa descrizione della vicenda processuale fatta dal rimettente, che sottolinea l'assenza di qualsivoglia deliberazione da parte degli enti locali rappresentativi della restante popolazione regionale, la questione sollevata con il secondo profilo, attesa la impossibilità che la relativa pronuncia abbia, conseguentemente, rilievo nel giudizio a quo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la 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 prevede che la richiesta di 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, debba essere corredata delle deliberazioni «rispettivamente dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco», sollevata dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, in riferimento all'art. 132, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui prevede che la medesima richiesta debba essere, altresì, corredata delle deliberazioni «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», sollevata dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, in riferimento all'art. 132, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.