

CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza n. 334 del 10 novembre 2004

Presidente **MEZZANOTTE** Relatore **BILE**
Camera di Consiglio del **29/09/2004** Decisione del **28/10/2004**
Deposito del **10/11/2004** Pubblicazione in G. U.

Ordinanze di rimessione **234/2004**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori:

Carlo	MEZZANOTTE	Presidente
Fernanda	CONTRI	Giudice
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.

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

puo', 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 e' 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 praticabilita' 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 incompatibilita' 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 legittimita' 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 piu' Province o di uno o piu' 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.

Preso atto che la portata della «riforma dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», e' stata definita «significativa» da questa Corte nell'ordinanza n. 343 del 2003 – che per il resto ha dichiarato la manifesta inammissibilita' 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 legittimita' costituzionale) ha ravvisato nella norma impugnata una sopravvenuta incompatibilita' 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 e' 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 e' 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 piu' generale della legge n. 352 del 1970, finalizzata a dare attuazione alle diverse previsioni costituzionali riguardanti i *referendum* e l'iniziativa legislativa popolare – e' 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, nonche' di distacco-aggregazione di Province o Comuni disposto dal secondo comma del medesimo art. 132.

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

L'elencazione di tali imprescindibili presupposti di proponibilita' della richiesta referendaria gia' appariva non conforme all'originaria formulazione del capoverso dell'art. 132 Cost. (secondo cui «Si puo', 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 piu' 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 puo', 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'onerosita' 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.

Poiche' 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 la' dello stadio di semplici richieste) di collettivita' 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».