



Data pubblicazione 17.03.2013

L' autodeterminazione delle popolazioni interessate ex art. 132, comma 2, Cost.

Diritto a disporre del territorio o espressione del proprio punto di vista?

di

Daniele Trabucco(*)

L'oggetto di questo lavoro concerne il ruolo assunto dalle popolazioni interessate ex art. 132, comma 2, della Carta Costituzionale nell'ambito del procedimento di variazione territoriale.

Recente dottrina, in relazione all'ipotesi di distacco – aggregazione di Comuni e Province da una Regione ad un'altra, ha più volte ribadito l'esistenza di un diritto all'autodeterminazione in capo alle stesse, peraltro già richiamato da alcune pronunce della Corte costituzionale ⁽¹⁾, senza chiarirne contenuti e limiti al suo esercizio. Diventa importante, dunque, inquadrare il problema al fine di stabilire se realmente è possibile, all'interno della Costituzione italiana, rinvenire un vero e proprio diritto all'autodeterminazione delle popolazioni interessate che, ai sensi dell'art. 132, 2° comma, Cost. chiedono il passaggio ad altra Regione, diversa da quella di appartenenza.

In senso ampio, per autodeterminazione si intende “la libertà per i popoli di definire il proprio regime politico, economico e sociale: essa è quindi, allo stesso tempo, un diritto collettivo del popolo a decidere autonomamente il corso della propria vita

(*) Dottore di Ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Padova

⁽¹⁾ Cfr., F. R. TRABUCCO, *L'impossibile referendum di variazione territoriale regionale: l'aggregazione provinciale alla Regione Trentino-Alto Adige (nota ad ord. 31 marzo – 11 aprile 2011)*, in www.forumcostituzionale.it, 2011, p. 5.

nazionale ed a dividere il potere in modo equo, e un diritto dei singoli a partecipare liberamente e pienamente al processo politico” (2). L’essenza del diritto all’autodeterminazione sta, dunque, nel tentativo di creare una nuova entità da parte di un gruppo che vuole staccarsi dall’entità di appartenenza. Si tratta di un principio potenzialmente ricco di contenuti in cui emergono, mescolandosi e spesso sovrapponendosi, elementi di democrazia, di nazionalismo e, nel caso di specie, di particolarismo locale (3). Individuarne il significato e la sua estensione in relazione al fenomeno delle variazioni territoriali delle Regioni non è cosa facile, soprattutto in assenza di indicazioni precise ad opera del giudice costituzionale nelle occasioni in cui ha avuto modo di riferirsi a questo diritto.

La Corte costituzionale si era occupata, per la prima volta, del suddetto principio nella sentenza n. 453/1989 (4). Il giudice delle leggi doveva effettuare il controllo di costituzionalità su tre leggi della Regione Siciliana. La prima, la legge regionale 30 marzo 1981 n. 43 (5), disponeva l’aggregazione di 10.295.02.01 ettari appartenenti al Comune di Noto (Siracusa) al contermine Comune di Palazzolo Acreide (Siracusa) senza la verifica della volontà complessiva delle popolazioni interessate, differentemente da quanto indicato nell’art. 133, comma 2, della Costituzione; la seconda, la legge regionale 15 marzo 1963 n. 16 (6), non prevedeva, anche per la fusione di Comuni e la modificazione delle circoscrizioni territoriali e denominazioni, l’obbligo di sentire le popolazioni interessate, riconosciuto solamente per l’istituzione di un nuovo Comune; infine, la terza, la legge regionale 17 febbraio 1987 n. 5 (7), veniva dichiarata illegittima in via consequenziale sempre per la mancata previsione,

(2) Cfr., per la definizione riportata nel testo, S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 231.

(3) Cfr., ancora, S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, op. cit., p. 232.

(4) Cfr., per il testo integrale della sentenza, *Giur. Cost.*, 1989, pp. 2062-2075.

(5) Il testo integrale della legge è reperibile in G.U.R.S. n. 15 del 1 aprile 1981.

(6) Veniva censurato e dichiarato illegittimo l’art. 6. La legge è stata pubblicata in G.U.R.S. n. 12 del 16 marzo 1963.

(7) Il testo integrale della legge è reperibile in G.U.R.S. n. 8 del 21 febbraio 1987.

nell'ipotesi di fusione di Comune e modifica delle circoscrizioni esistenti, dell'obbligo di sentire le popolazioni interessate. Ad avviso della Corte, la mancata menzione della previa audizione delle popolazioni interessate, non costituendo una deroga al principio di portata generale che trova espressione negli artt. 132 e 133 della Carta Costituzionale, doveva necessariamente essere ottemperato, trovando la sua ragion d'essere nello spiccato rilievo costituzionale, contenuto nella Parte II, Titolo V, riconosciuto all'autonomia di tutti gli enti locali territoriali ⁽⁸⁾. In altre parole, il diritto all'autodeterminazione delle popolazioni interessate si qualificerebbe come una manifestazione di questa autonomia, costituendone la condizione prima ed imprescindibile. Quanto al contenuto, la Corte si limitava a ribadire che esso aveva ad oggetto l'assetto istituzionale degli enti locali e che proveniva dalla tradizione storica, rinvenendone tracce anche nella legge comunale e provinciale anteriore all'entrata in vigore della Costituzione ⁽⁹⁾.

Nella sentenza n. 334/2004, Palazzo della Consulta ritornava sul diritto all'autodeterminazione, questa volta con specifico riferimento alla procedura delineata nell'art. 132, comma 2, Cost. In un *obiter dictum*, i giudici costituzionali rilevavano come l'onerosità del procedimento strutturato dalla normativa di attuazione del disposto costituzionale si risolveva nella frustrazione del diritto in oggetto ⁽¹⁰⁾ la "cui affermazione e garanzia risultava, invece, tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001" ⁽¹¹⁾. Infatti, con l'art. 132 della Costituzione nella sua formulazione vigente, veniva ad essere valorizzato, secondo certa dottrina ⁽¹²⁾, un principio che si muoveva ancora sotto traccia nelle nostre istituzioni e nella concezione del costituzionalismo italiano: il principio dell'autodeterminazione delle comunità locali, ossia il fatto che le

⁽⁸⁾ Si veda il punto 4.1. del *cons. in dir.*, della sentenza n. 453/1989 Corte cost.

⁽⁹⁾ A riguardo, si veda sempre il punto 4.1. del *cons. in dir.*, della sentenza n. 453/1989 Corte cost. Sulla stessa linea anche la sentenza n. 279/1994 Corte cost.

⁽¹⁰⁾ Cfr., il punto 2.1. del *cons. in dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

⁽¹¹⁾ Così, si esprime, T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2010, p. 18.

⁽¹²⁾ Ancora, a riguardo, T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., p. 18.

stesse disponevano e dispongono della possibilità di autodeterminare le scelte collegate al loro territorio anche attraverso la decisione del trasferimento da un territorio ad un altro ⁽¹³⁾. In questa prospettiva, il procedimento di variazione territoriale non va più, dunque, valutato come un susseguirsi di fasi dettate da una mera tecnica giuridica bensì come momento privilegiato nel quale si traspongono precise opzioni suggerite a tutela e promozione di ben definiti lavori ⁽¹⁴⁾. L'iter procedimentale, cioè, "va inteso anche come mezzo di identificazione di un dato assiologico" ⁽¹⁵⁾ che si concretizza nella potestà popolare di individuare il territorio e la comunità regionale alla quale si desidera appartenere. Questa "potestà popolare" necessita, poi, di essere temperata e bilanciata nella fase di approvazione della legge da parte del Parlamento, che autorizza il distacco – aggregazione dei Comuni e/o delle Province da una Regione ad un'altra. L'Assemblea legislativa, infatti, con la legge che consente l'avvio della variazione territoriale, ha il compito "di verificare se questi distacchi non minino il principio di unitarietà, ponendosi, quindi, come garante e tutore degli interessi unitari" ⁽¹⁶⁾. Si tratta di un compito necessario ed imprescindibile dal momento che l'entità territoriale degli interessi sui quali si base la relativa configurazione morfologica, può incidere su aspetti particolarmente importanti quali, ad esempio, la sanità, l'economia locale, che richiamano il principio di eguaglianza tra le diverse zone del paese, a garanzia di coesione dello stesso ⁽¹⁷⁾. Da qui, la previsione del legislatore costituzionale che affida alla "legge della Repubblica" il compito di coordinare la volontà di mutamento del territorio in ragione di una configurazione territoriale più rispondente agli interessi locali con la dimensione nazionale, rimanendo fermo il principio immodificabile dell'unità e dell'indivisibilità, il quale deve

⁽¹³⁾ Cfr., T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., p. 18.

⁽¹⁴⁾ In merito, L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. PINTO (a cura di) *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 53.

⁽¹⁵⁾ Cfr., L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 53.

⁽¹⁶⁾ Cfr., T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., p. 18.

⁽¹⁷⁾ Cfr., P. CIARLO, *Interessi territoriali e sistemi politici*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni ?*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 139 e ss.

continuare ad essere interpretato come “norma giuridica della lettura di tutta la Costituzione” ⁽¹⁸⁾, spiegando, non di meno, i suoi effetti sulle ragioni che possono indurre o meno alle variazioni territoriali ⁽¹⁹⁾.

Le considerazioni delle quali si è detto nascono tutte da recenti contributi dottrinali alla luce degli scarni interventi della Corte costituzionale in materia. C'è da dire, infatti, che nel dibattito in Assemblea Costituente, a proposito di quello che sarebbe divenuto l'art. 132 della Carta costituzionale, non era emerso nulla con riferimento al principio di autodeterminazione: la discussione si concentrava, specialmente in sede di seconda sottocommissione, sui profili procedurali relativi alle tre ipotesi di variazione indicate nell'art. 132 ⁽²⁰⁾.

Rispetto alle riflessioni fino qui condotte, si vuole dimostrare, in questo articolo, un diverso modo di intendere questo diritto all'autodeterminazione delle popolazioni locali, desumibile dal procedimento “ascensionale” descritto nell'art. 132 del Testo costituzionale. Ci si chiederà, cioè, se il diritto in oggetto, sebbene collegato a scelte inerenti il territorio, implichi realmente un potere di disposizione ed individuazione dello stesso, come lasciato intendere sopra, oppure, viceversa, si configuri come l'espressione di un punto di vista delle popolazioni interessate che, nell'istituto referendario, trova la sua massima manifestazione ⁽²¹⁾. In questo secondo caso, allora, più che di diritto o potestà di autodeterminazione, sarebbe più opportuno parlare di diritto di partecipazione all'*iter* di distacco – aggregazione di Comuni e/o Province da una Regione ad un'altra. A sostegno di questa seconda interpretazione depone la sentenza della Corte costituzionale n. 334/2004 nella quale il giudice delle leggi, pur ritenendo l'autodeterminazione tendenzialmente accentuata a seguito della riforma del

⁽¹⁸⁾ Cfr., G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zannichelli, 1990, p. 277.

⁽¹⁹⁾ Cfr., L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 55.

⁽²⁰⁾ Così, T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., p. 18.

⁽²¹⁾ Su questa linea, si colloca, G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN-C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 144 e ss.

Titolo V della Costituzione ⁽²²⁾, sembrerebbe non scinderla dalla natura del referendum nel quale essa troverebbe la sua applicazione più concreta. Dal momento che, ad avviso dei giudici di Palazzo della Consulta, il referendum di variazione territoriale dispone di “un carattere meramente consultivo” ⁽²³⁾, essendo finalizzato a verificare “se la maggioranza delle popolazioni dell’ente o degli enti interessati approvi l’istanza di distacco-aggregazione” ⁽²⁴⁾ senza alcuna vincolatività per il legislatore statale, il principio di cui in trattazione assume il significato non di una potestà di disposizione ed individuazione del territorio oggetto della modifica, bensì di partecipazione delle comunità locali a talune decisioni fondamentali che le riguardano ⁽²⁵⁾. Una partecipazione che, ha recentemente puntualizzato il giudice costituzionale nell’ordinanza n. 264/2010 ⁽²⁶⁾, esaurisce la sua portata nella fase della consultazione referendaria, pena il venir meno del libero esercizio di attribuzioni che la Costituzione espressamente prevede per le Regioni ed il Parlamento. Assumendo questa posizione, si riesce a cogliere che oggetto della garanzia costituzionale di cui all’art. 132, comma 2, Cost. non é il nesso ente – territorio, ma quello cittadino – territorio. Non sono, cioè, le Regioni ad avere riconosciuta la garanzia della propria identità territoriale, ma sono le popolazioni territorialmente situate, le singole comunità locali, a godere di un diritto ad esprimere la loro posizione in merito all’identificazione territoriale ⁽²⁷⁾. In forza di

⁽²²⁾ Si veda il punto 2.1. del *cons. in dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

⁽²³⁾ Cfr., il punto 2.1. del *cons. in dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

⁽²⁴⁾ Cfr., sempre, il punto 2.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

⁽²⁵⁾ Alla stessa conclusione, perviene S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 134. Nella stessa direzione, E. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 100.

⁽²⁶⁾ Cfr., per il testo integrale della sentenza *Giur. Cost.*, n. 4/2010, pp. 3159-3163. La pronuncia dichiarava inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni tra Poteri dello Stato posto in essere dal Comune di Livinallongo del Col di Lana (Belluno) nei confronti del Consiglio dei Ministri, della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica, dei Presidenti di entrambe le Camere nonché dei deputati Karl Zeller, Gianclaudio Bressa e del senatore Gianvittore Vaccari per non aver dato seguito, dopo il referendum, con esito positivo, dei giorni 28-29 ottobre 2007.

⁽²⁷⁾ Cfr., A FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica ? Note minime in ordine alla riaggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, in *Diritto e Società*, n. 3/1995, p. 320.

tali valutazioni, un'eventuale violazione della *ratio* dell'art. 132 Cost. "diverrebbe non solo dispregio della norma che protegge questa scelta, ma potrebbe essere qualificata anche come ipotesi di "rottura" costituzionale nel senso che, qualora venisse predisposto un ridisegno territoriale tale da non rispettare la logica dell'art. 132 Cost., si potrebbe definire questa scelta come "eversiva" rispetto alla volontà costituzionale" (28). Questo non significa una immutabilità del procedimento di revisione delle circoscrizioni territoriali delle Regioni, ma che ogni eventuale e possibile modificazione non leda una precisa opzione di fondo effettuata dal Costituente in sede di attuazione di valori costituzionali supremi (29), ossia la riserva di iniziativa a favore degli enti locali che intendono mutare la loro appartenenza regionale, suffragata dalla consultazione referendaria (30). In altri termini, il diritto di partecipazione da parte delle collettività locali si colloca a sostegno dell'autonomia degli enti minori nei confronti delle Regioni e dello Stato al fine di evitare che questi possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente, prescindendo dal punto di vista delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni ivi insediate (31). Nel caso, invece, di esito negativo del referendum previsto dall'art. 132, comma 2, della Costituzione si potrebbe parlare di una valenza preclusiva da parte del diritto di partecipazione delle comunità locali a modifiche territoriali da parte dello Stato, con contestuale venir meno del successivo intervento delle Camere (32)? Il problema non è di secondaria importanza, investendo la natura giuridica del referendum. In questa sede, è

(28) In questa direzione, L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 53.

(29) Sulla possibilità di ricondurre il principio dell'autodeterminazione popolare tra i valori costituzionali sostantivi irrinunciabili, si esprime problematicamente A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. L'ordinazione in sistema*. Vol. I, Torino, Giappichelli, 1993, p. 239.

(30) Cfr., L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., pp. 53-54.

(31) Insiste su questo aspetto, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 134.

(32) In questo senso, si esprime C. CARBONE, voce *Referendum*., in *Noviss. Dig. It.*, XIV, Torino, Utet, 1967, p. 1109.

sufficiente rilevare due aspetti. Il primo, evidenziato dalla stessa Corte costituzionale nell'ordinanza n. 264/2010, consiste nel fatto che il diritto di iniziativa al distacco – aggregazione e di autodeterminazione delle popolazioni interessate non si riferisce alle fasi successive la data di celebrazione del referendum ⁽³³⁾, dal momento che verrebbe compromessa e non garantita l'autonomia dei Consigli regionali nell'adozione del parere e quella del Parlamento nel dare conclusione o meno al procedimento di variazione territoriale; il secondo, invece, concerne il significato della garanzia cittadino – territorio assicurata dall'art. 132, comma 2. Sul punto, infatti, l'elemento decisivo è il pronunciamento delle popolazioni interessate di fronte all'iniziativa di Comuni e Province che intendono staccarsi da una Regione per aggregarsi ad un'altra e non l'esito dello stesso. Il procedimento di variazione territoriale vieterebbe correzioni morfologiche del territorio regionale in assenza del momento di espressione del punto di vista delle popolazioni interessate, ma non anche in ragione della natura (favorevole o non favorevole all'aggregazione) della manifestazione di volontà posta in essere, potendovi essere motivazioni di ordine economico, sociale o culturale legittimanti a dare conclusione al procedimento. In sintesi, dunque, dalla lettura del Testo costituzionale, soprattutto alla luce della giurisprudenza della Corte, se, da un lato, è possibile affermare l'esistenza di un diritto all'autodeterminazione, dall'altro non si può che riconoscerne portata circoscritta all'espressione del punto di vista da parte delle popolazioni interessate.

Di consultazione delle popolazioni locali nei procedimenti di variazione territoriale nella stessa direzione suggerita dalla Costituzione, parla anche l'art. 5 ⁽³⁴⁾ della Carta europea delle autonomie locali (c.d. CEAL), firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985. L'Italia ne ha dato esecuzione con la legge ordinaria dello Stato 30 dicembre 1989, n. 439 ⁽³⁵⁾. Non si tratta né di un documento meramente politico, né di un atto internazionale adottato in ambito CEDU e, pertanto, sottoposto ai noti controlli

⁽³³⁾ Si veda il *Cons. in Dir.*, dell'ordinanza n. 264/2010 Corte cost.

⁽³⁴⁾ L'art. 5 della Carta europea delle autonomie locali del 15 ottobre 1985 recita: *“Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate, dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge”*.

⁽³⁵⁾ In G.U. n. 17 del 22 gennaio 1989 (Suppl. Ord.).

giurisdizionali della Corte di Strasburgo ⁽³⁶⁾. In ogni caso, che si tratti di un documento vincolante lo si evince fin dal suo primo articolo in base al quale *“Le Parti si impegnano a considerarsi vincolate dagli articoli seguenti”*. Tuttavia, è stato messo in rilievo ⁽³⁷⁾, *“la piena vincolatività della CEAL è significativamente condizionata dalle disposizioni del successivo art. 12 in base al quale “ciascuna Parte si impegna a considerarsi vincolata da venti almeno dei paragrafi della Parte I della Carta”*. E’ dunque previsto che gli Stati, al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, specifichino i paragrafi eventualmente prescelti (art. 12, comma 3). Inoltre, lo stesso art. 12, comma 1, indica quattordici disposizioni fra le quali gli Stati debbono scegliere almeno dieci delle venti già citate, creando così una sorta di *“super principi”* ⁽³⁸⁾ ad efficacia rinforzata” ⁽³⁹⁾. Tra questi principi, compare anche l’obbligo di previa consultazione delle collettività locali interessate prima di addivenire a modificazioni del loro territorio. Il riferimento alla Carta europea delle autonomie locali diviene, dunque, importante, nella misura in cui rafforza il principio costituzionale desumibile dall’art. 132, comma 2 secondo il quale non è possibile pervenire a modificazione del territorio regionale senza che le popolazioni interessate abbiano espresso il loro punto di vista riguardo l’istanza di mutamento di Regione avanzata da quei Comuni e/o da quelle Province che intendono cambiare la loro appartenenza regionale. Data la prevalenza degli obblighi comunitari ed internazionali sancita dal novellato art. 117, comma 1, della Costituzione, deve

⁽³⁶⁾ Cfr., T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali ? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, in www.forumcostituzionale.it, 2005, p. 5.

⁽³⁷⁾ Cfr., T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali ? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, op. cit., p. 6.

⁽³⁸⁾ Tra questi: a) il fondamento legale o costituzionale dell’autonomia locale (art. 2); b) il concetto di autonomia locale (art. 3); c) la tutela legale dell’autonomia legale (art. 11). Significativamente escluse le norme in materia di sussidiarietà, di fondamento legale o costituzionale dei poteri amministrativi di controllo e verifica, di perequazione finanziaria e relative al divieto di sovvenzioni vincolate a progetti specifici.

⁽³⁹⁾ Cfr., T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali ? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, op. cit., p. 6.

ritenersi viziata di illegittimità, per violazione indiretta della Costituzione ⁽⁴⁰⁾, una qualunque legge della Repubblica che ledesse il diritto delle popolazioni interessate ad esprimersi in merito ad una ipotesi di distacco – aggregazione. In due sentenze del 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349, la Corte costituzionale, per la prima volta, aveva affrontato il problema del rapporto tra la CEDU e l'ordinamento interno, elevando la prima a parametro interposto per valutare la costituzionalità di una fonte interna di rango primario ⁽⁴¹⁾ e contenendo alcune indicazioni tali da poter essere estese a tutto il diritto internazionale pattizio. In base, infatti, ad un'interpretazione che si potrebbe definire "intermedia" del dettato costituzionale, la CEDU, al pari di tutti i Trattati la cui ratifica sia autorizzata con legge o comunque abbiano avuto esecuzione con legge ⁽⁴²⁾, può essere considerata come norma interposta ⁽⁴³⁾ nei giudizi avanti la Corte costituzionale ⁽⁴⁴⁾. Questa "integrazione" del disposto costituzionale sembra ascrivere il diritto di

⁽⁴⁰⁾ Cfr., B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, p. 326.

⁽⁴¹⁾ Per una attenta ricostruzione del problema, si vedano, A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assi logico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Vol. XI, Torino, Giappichelli, 2008, p. 493 e ss.; T. F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "contro limiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale ?*, in www.forumcostituzionale.it, 2007, pp. 1-4.

⁽⁴²⁾ Sarebbero da escludere quegli accordi internazionali il cui contenuto non è stato sottoposto all'esame del Parlamento come, ad esempio, gli accordi in forma semplificata. Del resto, lo stesso art. 1 della legge ordinaria dello Stato n. 131/2003 (la c.d. legge La Loggia) confermerebbe questa interpretazione restrittiva. Sul punto, sempre T. F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "contro limiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale ?*, op. cit., p. 4.

⁽⁴³⁾ La Corte, comunque, afferma che le disposizioni normative della CEDU e del diritto internazionale convenzionale o pattizio non sono immuni da un possibile controllo di costituzionalità in quanto, benché integrino il parametro costituzionale, si pongono sempre a livello di fonti sub-costituzionali (si veda il punto 4.7 del *cons. in dir.* della sent. n. 348/2007 Corte cost.). Per analisi approfondita del problema, N. PIGNATELLI, *La dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, in www.forumcostituzionale.it, 2007, pp. 1-4.

⁽⁴⁴⁾ Cfr., sul punto, D. TEGA, *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 73. Sulla stessa linea, già si era espresso A. BARBERA, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in P.

esprimersi da parte delle popolazioni interessate, nell'ipotesi di modifiche del loro territorio di insediamento, al c.d. *multilivel protection* ⁽⁴⁵⁾, che assicura una tutela dei diritti su più piani e livelli: quello nazionale, da una parte, e quello internazionale, dall'altra. Ora, l'affermazione a livello di diritto internazionale convenzionale del principio della previa audizione delle collettività locale coinvolte nei procedimenti di variazione territoriale ne garantisce un rafforzamento, poiché viene collocato in una sfera più rarefatta e neutralizzata, più distaccata dal condizionamento dei fattori storici e culturali ⁽⁴⁶⁾ che hanno caratterizzato ed animato vivacemente il dibattito regionalistico in sede di Assemblea Costituente. Questa internazionalizzazione della tutela del diritto di consultazione delle popolazioni interessate dà, dunque, concreta sostanza a quella "costituzione materiale dell'ordinamento internazionale" ⁽⁴⁷⁾ fondata sulla centralità di alcuni diritti e condizioni basilari della vita sociale.

BILANCIA – E DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 89 e ss.

⁽⁴⁵⁾ Sulla tutela multilivello dei diritti, M. CARTABIA, *The multilivel protection of fundamental rights in Europe: The European pluralism and the need for a judicial dialogue*, in C. CASONATO (a cura di), *The protection of fundamental rights in Europe: Lessons from Canada*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2004.

⁽⁴⁶⁾ Cfr., P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella "Costituzione europea"*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2001, p. 29.

⁽⁴⁷⁾ L'espressione è di O. CHESSA, *La tutela dei diritto oltre lo Stato. Fra "diritto internazionale dei diritti umani" e "integrazione costituzionale europea"*, in R. NANIA – P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 2001, p. 100 e ss. Sulla stessa direzione, A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Padova, Cedam, 2003, pp. 59-60.