

N. 1852-2085-2357-3275-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

presentata alla Presidenza il 19 febbraio 2003

(Relatore: **ZELLER**)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 1852, d'iniziativa del deputato FONTANINI

Modifiche all'articolo 42 della legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di *referendum* di cui all'articolo 132 della Costituzione, per il distacco di comuni e province da una regione e l'aggregazione ad altra

Presentata il 25 ottobre 2001

n. 2085, d'iniziativa del deputato FOTI

Modifiche agli articoli 42 e 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di *referendum* per il distacco di comuni o province da una regione e per l'aggregazione ad altra regione

Presentata il 12 dicembre 2001

n. 2357, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ILLY, DAMIANI, BOATO, CASTAGNETTI,
VIOLANTE, BRESSA, MARAN**

Modifiche agli articoli 42 e 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di *referendum* di cui all'articolo 132 della Costituzione, per il distacco di comuni e province da una regione e l'aggregazione ad altra regione

Presentata il 15 febbraio 2002

n. 3275, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MORETTI, LENNA

Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di *referendum* di cui all'articolo 132 della Costituzione, per il distacco di comuni e province da una regione e l'aggregazione ad altra regione

Presentata il 15 ottobre 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! Il presente testo unificato reca modifiche alla legge n. 352 del 1970 nella parte relativa alla materia del referendum previsto dall'articolo 132 della Costituzione per il distacco di comuni e province da una regione e la conseguente aggregazione ad altra regione, al dichiarato fine di adeguare tale disciplina al nuovo dettato costituzionale, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

È noto infatti che l'articolo 132 della Costituzione prevede due ipotesi di distacco di comuni da una regione: al comma 1, il distacco finalizzato alla costituzione di una nuova regione e al comma 2, quando un'intera provincia, o uno o più comuni che si distaccano da una regione vengono aggregati ad altra regione.

Il presente testo unificato intende modificare la legge n. 352 del 1970 nella parte in cui disciplina la procedura per lo svolgimento del referendum per la seconda delle ipotesi sopra illustrata e cioè per l'ipotesi di richiesta da parte di comuni e province di distacco da una regione per l'aggregazione ad altra regione.

La necessità dell'intervento legislativo, come sopra accennato, trae origine dalla modifica del disposto del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione intervenuto a seguito dell'approvazione della legge costituzionale che ha riformato il titolo V della parte seconda della Costituzione.

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 regione e l'aggregazione ad un'altra. La norma costituzionale nulla diceva sia sui soggetti da coinvolgere nel processo di richiesta di referendum per il distacco sia sull'ambito territoriale interessato alla consultazione referendaria.

La legge n. 352 del 1970, disciplinando al titolo III il referendum per la modificazione territoriale delle regioni previsti dall'articolo 132 della Costituzione, ha precisato tali profili. Infatti, relativamente al primo aspetto, l'articolo 42, al secondo comma, prevede che la richiesta di referendum per il distacco di una o più province ovvero di uno o più comuni finalizzata all'aggregazione dei medesimi ad altra regione sia corredata dalle deliberazioni, identiche nell'oggetto, dei consigli 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 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.

Quanto, poi, al secondo profilo (ambito territoriale interessato dalla consultazione referendaria), il successivo articolo 44, al secondo periodo del terzo comma, specifica che 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.

La legge costituzionale n.3 del 2001, all'articolo 9, comma 1, novellando il secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, ha introdotto alcuni elementi di specificazione, prevedendo che per procedere alla modifica territoriale sia necessaria l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia (o delle province) o del comune (o dei comuni) interessati al distacco. Viene in tal modo circoscritto l'ambito territoriale al cui interno dovrà aver luogo la consultazione referendaria.

In questa nuova accezione sono infatti « popolazioni interessate » soltanto le popolazioni residenti negli enti (province o comuni) che chiedono la modificazione territoriale (in questo caso il distacco e la nuova aggregazione).

La genesi di tale modifica introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 mostra infatti inequivocabilmente che « l'intenzione di quel legislatore » è stata quella di radicare nella Costituzione una nuova formulazione del principio di partecipazione delle collettività locali. Una formulazione che evitasse l'interpretazione che la legge n. 352 del 1970 e, sostanzialmente, la Corte costituzionale, hanno dato secondo la precedente formulazione di quel comma; interpretazione secondo la quale maggioranze non (direttamente, o immediatamente) coinvolte nel cambiamento potevano contrastare e annullare le determinazioni di minoranze della stessa collettività che intendevano invece rendersi autonome, o modificare la loro appartenenza.

In termini specifici, infatti, le varie proposte che sono state poi raccolte nel nuovo testo del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, avevano l'obiettivo di evitare che i comuni e le province e le rispettive popolazioni che rimangono nel loro ente di appartenenza (regione o provincia, sia 'cedente' che 'ricevente') e che siano eventualmente contrari alla 'cessione' o all'acquisto', neghino, prevalendo nel referendum, il diritto di autodeterminazione del comune o delle province che chiede il distacco. Insomma, quanto può succedere secondo il testo della legge n. 352 del 1970, ancora in vigore.

Come già accennato, il testo unificato licenziato dalla Commissione risponde così all'esigenza di conformare alla nuova norma costituzionale le disposizioni della legge n. 352 del 1970.

Tale esigenza, tra l'altro, è stata ribadita anche nel corso di una serie di audizioni informali che la Commissione ha svolto nell'ambito dell'istruttoria legislativa. Sono stati ascoltati rappresentanti dell'Unione dei comuni italiani per cambiare regione, dell'Unione province d'Italia, dell'Associa-

zione nazionale comuni italiani, della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, il Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia e il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano.

Da parte di tutti i soggetti auditi è stata evidenziata l'esigenza di un intervento legislativo in tal senso.

Il presente testo unificato, quindi, si fa carico di tale esigenza prevedendo non solo la modifica dell'ambito territoriale entro il quale dovrà svolgersi il referendum, ma anche esigendo, quali presupposti per la richiesta referendaria, le sole deliberazioni dei comuni e delle province richiedenti, e non più quelle — previste nell'attuale formulazione dell'articolo 42 della legge n. 352 del 1970 — di tanti consigli comunali o provinciali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione di origine e un terzo della popolazione della regione di destinazione.

L'articolo 1 del presente testo unico, infatti, nel modificare il secondo periodo del secondo comma dell'articolo 42 della legge sopracitata, prevede che se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di province o comuni ad altre regioni, la richiesta di *referendum* è corredata dalle deliberazioni dei consigli provinciali o dei consigli comunali, rispettivamente, delle province o dei comuni di cui si propone il distacco.

L'articolo 2 introduce una modifica di coordinamento al testo dell'articolo 43 della legge n. 352 del 1970 prevedendo che l'Ufficio centrale per il referendum, in occasione della verifica sulla legittimità della richiesta dei *referendum* previsti dall'articolo 132 della Costituzione, debba accertare che sia stato raggiunto il numero minimo prescritto dalle deliberazioni depositate solo qualora tale numero minimo sia richiesto espressamente. Con la modifica del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, infatti, la richiesta di un numero minimo di consigli comunali è oggi prevista solo per i referendum finalizzati alla fusione o alla creazione di nuove regioni e non più invece anche per procedere al distacco di comuni e province da una regione per l'aggregazione ad altra regione.

L'articolo 3 del testo unificato prevede, coerentemente alla modifica dell'articolo 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970 che si propone con l'articolo 1, una modifica del terzo comma dell'articolo 44 della medesima legge attraverso la quale si chiarisce che nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, il *referendum* è indetto nei territori delle province e dei comuni che chiedono il distacco da una regione e l'aggregazione a un'altra.

Con l'articolo 4 del presente testo unificato, attraverso una modifica dell'articolo 45 della legge n. 352 del 1970, si prevede una diversa procedura per la presentazione al Parlamento delle iniziative legislative consequenziali all'approvazione dei *referendum* previsti dall'articolo 132 della Costituzione.

Appare a tal proposito importante ricordare come la legge costituzionale n. 3 del 2001, nel modificare l'articolo 132 della Costituzione, ha mantenuto comunque il principio secondo il quale la procedura per il distacco di comuni e province da una regione per l'aggregazione degli stessi ad altra regione, si conclude con una decisione da parte del Parlamento al quale quindi spetta l'ultima pronuncia. Attualmente il quarto comma dell'articolo 45 prevede semplicemente che 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.

Con il citato articolo 4 del presente testo unificato, modificato rispetto ad una precedente formulazione al fine di recepire un'osservazione formulata in sede di parere dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, si propone di introdurre una procedura maggiormente dettagliata che disciplini tra l'altro la fase di consultazione dei consigli regionali prevista espressamente dall'articolo 132 della Costituzione. Si prevede infatti che nel caso di approvazione della proposta sottoposta a *referendum*, il Presidente del Consiglio dei

ministri, entro trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di cui al precedente comma, invia ai consigli regionali delle regioni le cui circoscrizioni sono modificate, il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione, perché si esprimano ai sensi del medesimo articolo 132. Entro i successivi settanta giorni il Presidente del Consiglio dei ministri presenta al Parlamento il disegno di legge, costituzionale o ordinaria unitamente ai pareri resi dai consigli regionali se pervenuti.

Si prevede inoltre che i disegni di legge costituzionale che prevedono la modificazione del territorio delle regioni a statuto speciale sono altresì comunicati alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano secondo il procedimento di modificazione stabilito dai rispettivi statuti speciali che prevedono particolari forme di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome stesse nella procedura di revisione.

Tale ultimo inciso appare necessario in quanto tali regioni, nei rispettivi statuti, che — come è noto — sono adottati con legge costituzionale, delimitano espressamente il proprio ambito territoriale, producendo così una rigidità del territorio strettamente connessa alla specialità dell'ente e quindi la necessità di attivare una procedura di revisione degli statuti qualora si intenda modificare l'ambito territoriale della regione.

Nel procedimento di aggregazione di comuni o province al territorio delle regioni a statuto speciale appare quindi necessario prevedere l'adozione di una legge costituzionale, finalizzata a modificare gli statuti nella parte relativa al territorio dell'ente, ferma restando anche per tali regioni l'applicabilità dei principi contenuti nella normativa sopra illustrata così come chiarito dalla stessa Corte costituzionale.

Attesa la rilevanza istituzionale dell'intervento legislativo che si propone e l'unanimità dei consensi registrati nel corso dell'esame in Commissione, se ne auspica una sollecita approvazione da parte dell'Assemblea.

Karl ZELLER, *relatore*.

PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

La Commissione per le questioni regionali, esaminato, per quanto di competenza, il testo unificato risultante dalle iniziative legislative in titolo, esprime parere favorevole, invitando la Commissione di merito, in riferimento all'ultimo periodo dell'articolo 4 del testo unificato, a formulare il periodo stesso in modo più esplicito, salvaguardando i principi di cui è espressione l'articolo 132 della Costituzione, anche alla luce delle sentenze della giurisprudenza costituzionale al riguardo.

TESTO
UNIFICATO DELLA COMMISSIONE

**Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352,
in materia di *referendum* per il distacco
di comuni e province da una regione e per
l'aggregazione ad altra regione.**

ART. 1.

1. All'articolo 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, il secondo periodo è sostituito dal seguente: « Se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di province o comuni ad altre regioni, la richiesta di *referendum* è corredata dalle deliberazioni dei consigli provinciali o dei consigli comunali, rispettivamente, delle province o dei comuni di cui si propone il distacco ».

ART. 2.

1. All'articolo 43, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, dopo le parole: « sia raggiunto » sono inserite le seguenti: « , ove previsto, ».

ART. 3.

1. All'articolo 44, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, il secondo periodo è sostituito dal seguente: « Nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, il *referendum* è indetto nei territori delle province e dei comuni che chiedono il distacco da una regione e l'aggregazione a un'altra ».

ART. 4.

1. All'articolo 45 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il quarto comma è sostituito dal seguente:

« Nel caso di approvazione della proposta sottoposta a *referendum*, il Presi-

dente del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di cui al terzo comma, invia ai consigli regionali delle regioni le cui circoscrizioni sono modificate il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione, affinché si esprimano ai sensi del medesimo articolo 132. Entro i successivi settanta giorni il Presidente del Consiglio dei ministri presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria, unitamente ai pareri resi dai consigli regionali se pervenuti. I disegni di legge costituzionale che prevedono la modificazione del territorio delle regioni a statuto speciale sono altresì comunicati alle regioni stesse e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo il procedimento di modificazione stabilito dai rispettivi statuti speciali ».

