



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori CHITI, AGOSTINI, AMATI, BIANCO,
CABRAS, CECCANTI, DELLA MONICA, DONAGGIO, Marco FILIPPI,
Mariapia GARAVAGLIA, GIARETTA, LEGNINI, NEROZZI,
SERRA, TONINI e VITALI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 GIUGNO 2008

Modificazioni all’articolo 132, secondo comma, della Costituzione,
in tema di distacco ed aggregazione di comuni e province

ONOREVOLI SENATORI. - La modifica costituzionale che si intende proporre riguarda la procedura di «distacco ed aggregazione» di comuni e province da una regione all'altra.

Come noto, l'articolo 132 della Costituzione - in combinato disposto con la relativa normativa di attuazione - prevede uno specifico procedimento basato, essenzialmente, su:

a) l'iniziativa dell'ente locale che intende distaccarsi da una regione per aggregarsi ad un'altra regione;

b) il referendum delle «popolazioni interessate» da tale processo;

c) l'attivazione del procedimento legislativo statale comprendente, a sua volta:

1) il parere dei consigli regionali dei due territori interessati, rispettivamente, dal distacco e dall'aggregazione;

2) l'eventuale approvazione di una legge (statale) che sancisca il predetto distacco e la conseguente aggregazione.

Fino ad ora, la disposizione costituzionale in esame ha avuto scarsa e controversa attuazione, e ciò soprattutto a causa del referendum di cui alla lettera b) dello schema sopra riportato, i cui limiti soggettivi sono stati intesi, dopo la Costituzione del 1948, in chiave eccessivamente elastica (tanto da estenderlo anche a porzioni dei due territori scarsamente incise dalla variazione territoriale), oppure sono stati il frutto, dopo la riforma del 2001, di interpretazioni sicuramente obbligate (nel senso di limitarlo alle sole popolazioni che richiedono il distacco e l'aggregazione), ma non del tutto condivisibili per gli effetti finali prodotti in termini di sovrapposizione tra fase di impulso e fase di consultazione.

La modifica che in questa sede si propone è dunque volta, essenzialmente, a individuare esattamente la sfera delle «popolazioni interessate» chiamate a esprimersi sulla proposta di distacco e di conseguente aggregazione: per quanto riguarda il distacco di province, si tratta della popolazione delle due regioni interessate; in merito al distacco di comuni, si tratta invece della popolazione delle due province (rispettivamente cedente e acquirente) delle due regioni coinvolte nel processo. In entrambe le ipotesi considerate, la proposta medesima deve essere ancora prima sostenuta - nelle forme che ogni ente locale riterrà opportuno di adottare - dalle popolazioni locali degli enti direttamente coinvolti nel processo di variazione territoriale.

Appare evidente, in ogni caso, come alla suddetta norma di rango costituzionale dovranno giocoforza seguire le opportune e necessarie modifiche del tessuto legislativo di livello primario attualmente vigente, e in particolare della legge 25 maggio 1970, n. 352.

Sul piano della ricostruzione normativa, giova rammentare come la novella operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con riferimento al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, si ponesse l'obiettivo - anche in un'ottica di effettiva trasformazione della Repubblica in chiave moderna, aperta alle autonomie locali e al fondamentale principio di sussidiarietà - di evitare che situazioni di sostanziale identità sociale, economica e storica, che legano diverse comunità territoriali, possano continuare ad essere tenute distinte dalla presenza di artificiali confini regionali.

Ciò troverebbe conferma anche nell'originaria formulazione dell'articolo 132 della Carta costituzionale, concepito proprio in

funzione della consapevolezza che la realtà storico-geografica di taluni enti locali doveva consentire il passaggio, su specifica richiesta, da una regione di appartenenza ad un'altra.

Tracce di questa impostazione, tendente da un lato a fotografare l'esistente (ossia, la tradizionale ripartizione geografica dell'Italia), e dall'altro a consentire comunque, sulla base di più approfondite analisi socioeconomiche, la variazione territoriale delle regioni stesse, si trovano, nell'ambito dei lavori dell'Assemblea costituente, sia nella relazione dell'onorevole Ambrosini, del 13 novembre 1946, sia nell'ordine del giorno dell'onorevole Targetti.

Come già anticipato, è tuttavia noto che sia la normativa costituzionale, sia - soprattutto - le norme di legislazione ordinaria di attuazione dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, non hanno avuto realizzazione concreta, probabilmente per la complessità della procedura prevista.

In particolare, le attuali previsioni di cui alla citata legge n. 352 del 1970 hanno da sempre costituito oggetto di rilevanti critiche in dottrina, in quanto comportanti, anche per la vaghezza dell'originaria formulazione costituzionale, un'eccessiva dilatazione dell'ambito delle popolazioni consultate rispetto a quelle più direttamente coinvolte nelle modifiche territoriali.

L'articolo 42 della legge n. 352 del 1970 prescrive, infatti, che la richiesta di *referendum* per il distacco da una regione e l'aggregazione ad un'altra fosse riservata a tanti organi consiliari che rappresentassero almeno un terzo delle popolazioni dei territori regionali, rispettivamente, di provenienza e di destinazione; in seconda battuta, il *referendum* in parola - qualora ritenuto ammissibile - era poi sottoposto, ai sensi dell'articolo 44 della predetta legge, all'intera popolazione dei due territori regionali medesimi.

Il risultato di siffatto farraginoso e complesso sistema normativo è stato quello di impedire, *de facto*, il compimento di qualsiasi processo di modifica dei confini regio-

nali per distacco e aggregazione di comuni o di province, cristallizzando, quindi, la geografia territoriale fissata dalla Carta costituzionale e mortificando sul nascere ogni autonomia iniziativa degli enti locali.

Proprio sulla scorta di tali considerazioni, in occasione della modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione è stata approvata la modifica al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, indirizzata per l'appunto a circoscrivere l'ambito della consultazione referendaria unicamente alle popolazioni «della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati», ossia alle sole comunità locali che intendono distaccarsi.

Si tratta in ogni caso di una formulazione ambigua e lacunosa, che ha determinato notevoli difficoltà interpretative circa l'ambito di applicazione, sul piano soggettivo, del *referendum*, tanto da ingenerare un contenzioso costituzionale piuttosto consistente.

In conseguenza della posizione assunta da alcuni comuni, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha sollevato questione di legittimità costituzionale in merito al richiamato articolo 42 della legge n. 352 del 1970. L'eccezione è stata ritenuta fondata dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 334 del 10 novembre 2004, si è così espressa:

a) «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». Pertanto, la modifica avrebbe segnato una netta distinzione tra popolazioni «direttamente» e solo «indirettamente» interessate, riservando unicamente alle prime le fasi relative all'iniziativa e alla successiva consultazione referendaria: le «popolazioni interessate», in altre parole, sono essenzialmente quelle relative

ai territori di comuni o di province che chiedono il distacco. Peraltro siffatta conclusione «deve coerentemente» discendere – prosegue la Corte – dalla circostanza che, se la novella costituzionale del 2001 ha stabilito che il *referendum* è da sottoporre alle sole popolazioni che intendono distaccarsi, a maggior ragione alla stessa comunità locale – e unicamente ad essa – deve essere altresì riservata la legittimazione a promuovere la consultazione in parola. Si tratta, come è evidente, di una conclusione sostanzialmente vincolata, dovuta alla novità introdotta per l'appunto dalla citata legge costituzionale n. 3 del 2001;

b) al fine di garantire l'interesse delle popolazioni «indirettamente» interessate troverebbero comunque spazio efficaci contrappesi istituzionali, quali il parere obbligatorio dei consigli regionali rispettivamente acquirente e cedente, nonché la valutazione discrezionale del Parlamento, che deve approvare la proposta con ampie e significative maggioranze, tenuto conto degli interessi sottesi alle valutazioni – eventualmente contrastanti – emerse nelle procedura referendaria e in quella consultiva.

Pur a fronte di conclusioni sostanzialmente vincolate, all'indomani di questa pronuncia della Corte costituzionale non sono tuttavia mancate critiche, da parte della dottrina, e soprattutto difficoltà applicative derivanti dalla sostanziale riluttanza di numerosi territori (acquirenti) nei quali dovrebbe svolgersi il processo di aggregazione. Sembrerebbe dunque che al novellato articolo 132 della Costituzione sia stato assegnato un soverchio rilievo, mortificando eccessivamente le esigenze dell'ente territoriale (provincia o regione) acquirente.

La proposta di ulteriore modifica che in questa sede si intende avanzare è così rivolta a specificare, in concreto, quali debbano essere le popolazioni interessate che sono chiamate ad esprimersi sull'ipotesi di distacco e di aggregazione.

In primo luogo, occorre coinvolgere la popolazione locale dell'ente che richiede il distacco o l'aggregazione. Qualora detta consultazione sortisca esiti positivi, la richiesta sarà poi sottoposta all'ulteriore vaglio referendario delle popolazioni che, in qualche misura, subiscono effetti di qualsivoglia natura da siffatto processo: per quanto riguarda le province, si tratta delle popolazioni dei due territori regionali; per quanto riguarda i comuni, saranno invece coinvolte le popolazioni delle due province rispettivamente cedente e acquirente.

È ovvio che il primo passaggio, che si svolge unicamente presso la popolazione locale strettamente interessata dalla modificazione territoriale, si pone in termini pregiudiziali rispetto al secondo, di portata più ampia: e ciò per evitare, da un lato, che il desiderio di variazione – come verificatosi in occasione di alcune delle più recenti esperienze attuative dell'articolo 132 della Costituzione – sia avvertito soltanto dagli organi rappresentativi dell'ente e non anche dai suoi stessi rappresentati; dall'altro lato, che si determini uno spreco di risorse, soprattutto finanziarie, derivanti dall'attivazione di un procedimento assai complesso quale è quello del *referendum* che si dovrebbe tenere, a seconda delle circostanze, in due province oppure in due regioni, prima ancora che si conosca la volontà della popolazione dell'ente che richiede il passaggio.

In relazione al procedimento descritto dalla modifica all'articolo 132 della Costituzione in esame, l'obiettivo è dunque quello di differenziare, in ogni suo stato e grado, popolazioni e correlate aree di interesse, graduando i relativi strumenti di garanzia ed evitando, al tempo stesso, la loro duplicazione.

Appare infatti tautologico e ripetitivo, nonché scarsamente incline al rispetto di taluni interessi, consentire – come attualmente si verifica – che soltanto la medesima entità che intenda distaccarsi eserciti tanto il potere di impulso, con la richiesta degli organi rap-

presentativi, quanto quello di consultazione, attraverso il *referendum*: la struttura procedimentale, che in questa sede si intende sostituire, prefigurerebbe pertanto una certa sovrapposizione tra queste due fasi, con il rischio, inoltre, di vedere snaturata la configurazione geografica, sociale e culturale del territorio cedente o di quello acquirente (oppure di entrambi), a seguito di una modifica non adeguatamente e complessivamente ponderata.

Per ovviare a tali incongruenze, la modifica introduce tre livelli procedurali che riflettono altrettanti livelli di interesse e di connessi strumenti di garanzia: la richiesta di distacco, da riservare ai soli enti interessati e alle popolazioni locali di riferimento, che al riguardo esprimono una valutazione preliminare di opportunità (livello micro); il *referendum*, da riservare alle popolazioni delle due province (o delle due regioni) interessate dal distacco del comune o della provincia (livello meso); il procedimento legislativo statale, che include altresì il parere dei due consigli regionali interessati (livello macro).

In particolare, in chiave di configurazione duale si distinguerebbero nettamente struttura e funzioni della «richiesta» di distacco (da riservare ovviamente al solo ente strettamente coinvolto e alla sua popolazione) da quelle del *referendum*, diretto ad integrare il processo di autoidentificazione territoriale.

È in questo senso che l'intervento cerca di segnare una netta differenza rispetto alla novella costituzionale del 2001, in cui si confondevano le due fasi della richiesta e della consultazione, secondo un meccanismo ambiguo con il quale la Consulta (citata sentenza n. 334 del 2004) si era poi trovata a dover fare i conti.

Una cosa, infatti, è la richiesta, logicamente limitabile alle popolazioni interessate in senso stretto, ossia quelle che chiedono la variazione territoriale; altra è il *referendum*, che mira a valutare gli orientamenti delle popolazioni coinvolte dal procedimento

complessivo e che ben può riguardare porzioni più vaste di territorio che hanno un interesse anch'esso diretto all'effettuazione o no della predetta variazione.

Tale ultima fase, infatti, non può non essere allargata anche ai soggetti che, in qualche misura, subiscono effetti significativi dal processo globale di distacco e di aggregazione (dunque, per quanto riguarda i comuni, i territori delle due province che, rispettivamente, cedono e acquistano).

In siffatto contesto, il corpo elettorale è così chiamato ad esprimere una propria valutazione in ordine all'impatto che, dall'eventuale variazione territoriale, possa determinarsi sui propri diretti interessi.

Fermo restando il principio di autodeterminazione delle autonomie locali, l'idea di fondo è che le variazioni circoscrizionali – anche al pari di analoghi istituti propri del diritto internazionale – siano il frutto di fenomeni giuridici volontari non falsati dalla variazione, a seconda delle convenienze, delle popolazioni chiamate a pronunziarsi.

Il distacco e la conseguente aggregazione di un comune o di una provincia da una regione ad un'altra costituisce infatti 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.

E 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.

Si consideri, inoltre, che l'emersione e la valutazione di interessi locali contrapposti già nella fase referendaria consentirebbero di evitare, attraverso una eventuale valutazione negativa tale da precludere la proposta

di un disegno di legge statale, un inutile spreco di attività parlamentare.

È per tali motivi che sono stati previsti due livelli «ottimali» di popolazioni effettivamente e sostanzialmente interessate dal distacco e dall'aggregazione di comuni e province: nel primo caso (province), che implica un distacco di sicuro rilievo qualitativo e quantitativo come quello di un intero territorio provinciale, non potrebbero che essere coinvolte le popolazioni di entrambe le regioni interessate; nel secondo caso (comuni), il livello ottimale è invece costituito dai territori delle due province di provenienza e di destinazione.

Sul piano dell'*iter* procedimentale, dopo un primo esame del Consiglio dei ministri (19 gennaio 2007), in data 8 marzo 2007 si è espressa favorevolmente, sul testo in parola, la Conferenza unificata.

Nel medesimo parere si è voluto altresì introdurre una raccomandazione diretta a precisare che, per le modifiche territoriali relative alle regioni a statuto speciale, si dovrà fare riferimento «alle procedure specificamente previste al riguardo dai rispettivi statuti».

Ciò in quanto – ad avviso delle stesse regioni differenziate – l'articolo 132 della Costituzione non troverebbe applicazione per i loro rispettivi territori: la delimitazione di

questi sarebbe asseritamente garantita (e condizionata) dall'avvenuta costituzionalizzazione dei medesimi confini, ossia da specifiche previsioni inserite – a ben vedere in termini alquanto vaghi – negli statuti di specialità.

La suddetta linea interpretativa, diretta in altre parole a prevedere sempre il meccanismo della revisione statutaria per ogni ipotesi di distacco e di aggregazione che coinvolga una delle regioni speciali, è stata di lì a poco categoricamente disattesa dalla Corte costituzionale, che, con sentenza n. 66 del 2007 (depositata in data 9 marzo 2007), ha affermato che:

a) l'articolo 132, primo e secondo comma, della Costituzione, si riferisce pacificamente «a tutte le regioni», ossia quelle indicate nell'articolo 131, nel cui elenco sono previste anche le regioni a statuto speciale;

b) «nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali»: in altre parole, il meccanismo della revisione statutaria – quello, si intende, delle regioni a statuto speciale – non potrebbe valere anche ai fini delle modificazioni territoriali che riguardino altre regioni.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«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».

