

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2523

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(PRODI)

DAL MINISTRO PER I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO
E LE RIFORME ISTITUZIONALI

(CHITI)

E DAL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE LOCALI

(LANZILLOTTA)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

(AMATO)

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

Presentato il 17 aprile 2007

ONOREVOLI DEPUTATI! — 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 soggetti 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 socio-economiche, 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 regionali per distacco e aggregazione di comuni o di province, cristallizzando, quindi, la geografia territoriale fissata dalla Carta costituzionale e mortificando sul nascere ogni autonoma 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 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

pronunzia 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 cono-

sca 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 rappresentativi, 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 procedimentali 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 autodefinizione 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 pronunciarsi.

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.



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

Parere sullo schema di disegno di legge costituzionale recante modifica all'articolo 132, secondo comma della Costituzione, in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province.

Parere ai sensi dell'articolo 2, comma 3, e dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Repertorio atti n. *1410* dell'8 marzo 2007.

LA CONFERENZA UNIFICATA

nell'odierna seduta dell'8 marzo 2007:

VISTO l'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il quale dispone che la Conferenza è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge del Governo, nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento o Bolzano;

VISTO l'articolo 9, comma 3, del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, il quale prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre alla Conferenza Unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane;

VISTO lo schema di disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 gennaio 2007, nel testo pervenuto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 23 gennaio 2007, diramato il 25 gennaio 2007;

CONSIDERATO che, nella riunione del 20 febbraio 2007, le Regioni hanno espresso una valutazione tecnica positiva sul provvedimento in argomento, ponendo la questione della possibilità o meno di applicare l'articolo 132 della Costituzione alle Regioni a statuto speciale;

RILEVATO che, nella medesima sede, il rappresentante Regione autonoma Trentino-Alto Adige ha evidenziato che il territorio ed il confine della stessa Regione è stato definito dallo Statuto adottato con legge costituzionale ed in base a due Trattati internazionali, e che, in ragione di quanto specificato, tale territorio non è suscettibile di modifiche sulla base della procedura di cui all'articolo 132 della Costituzione;

CONSIDERATO, altresì, che, nella stessa riunione, il rappresentante della Regione Valle d'Aosta ha manifestato l'esigenza di richiedere l'esplicitazione, nel testo del provvedimento, dell'esclusione dell'applicabilità dello stesso alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in ragione di quanto espresso nel ricorso per conflitto di attribuzione, concernente la procedura di distacco-aggregazione di un Comune, situato nella Regione Piemonte e che, pertanto, il medesimo rappresentante, non ritenendo applicabile l'articolo 132 della Costituzione alle Regioni a statuto speciale, non ha formulato ulteriori osservazioni riguardo al testo;

CONSIDERATO che, nella medesima riunione, il rappresentante dell'ANCI ha manifestato alcune perplessità e riserve sui possibili effetti che la proposta di modifica costituzionale potrebbe produrre sulla autonomia degli enti territoriali, ritenendo, al contrario, la disciplina vigente più equilibrata, e ha affermato, quindi, che l'impostazione sottesa allo schema di disegno di legge non sarebbe in linea con quanto enunciato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 334 del 2004;

CONSIDERATO che i rappresentanti del Governo hanno specificato di apprezzare le riflessioni illustrate ed hanno precisato che, in virtù del contenzioso in atto in sede di Corte costituzionale, il Governo ha ritenuto di dover affrontare la questione concernente le Regioni a statuto speciale ad esito della pronuncia della Corte stessa, con la possibilità di formulare alcuni emendamenti in sede parlamentare, con la puntualizzazione, quindi, che, nell'ipotesi di modifiche sostanziali del testo in discussione, la Conferenza Unificata potrebbe essere chiamata nuovamente ad esprimersi;

RILEVATO che la Provincia autonoma di Trento, in una nota pervenuta il 22 febbraio 2007, ha ribadito, in relazione al quanto già espresso dalla Regione Trentino-Alto Adige in sede di riunione tecnica, la non applicabilità dell'articolo 132 della Costituzione al territorio della medesima Provincia e della relativa Regione;

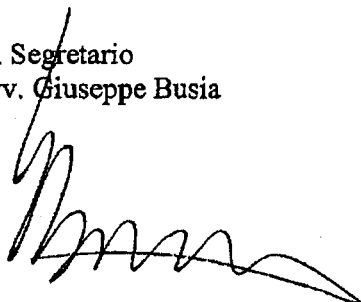
CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni, ad eccezione della Regione Lombardia - la quale ha manifestato taluni rilievi critici in ordine alle conseguenze applicative delle disposizioni proposte - hanno espresso parere favorevole, con la precisazione che, per le modifiche territoriali, relative alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, si dovrà fare riferimento alle procedure specificatamente previste al riguardo dai rispettivi Statuti, e che il Governo ha manifestato disponibilità in ordine alle considerazioni avanzate dalle Regioni;

CONSIDERATO, altresì, che l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM hanno espresso parere favorevole sul provvedimento in esame;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

nei termini di cui in premessa, sullo schema di disegno di legge costituzionale recante modifica all'articolo 132, secondo comma della Costituzione, in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province

Il Segretario
Avv. Giuseppe Busia



Il Presidente
On.le Prof. Linda Lanzillotta



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 ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,30



15PDL0025520