



Camera dei deputati

XV LEGISLATURA

**SERVIZIO STUDI**

Progetti di legge

Distacco ed aggregazione  
di comuni e province

P.d.l. cost. A.C. 2523

n. 219

16 luglio 2007

## DIPARTIMENTO ISTITUZIONI

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

*File: ac0278.doc*

# INDICE

## **SCHEDA DI SINTESI PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA**

### **Dati identificativi**

#### **Struttura e oggetto**

- Contenuto
- Relazioni allegate

#### **Elementi per l'istruttoria legislativa**

- Necessità dell'intervento con legge
- Incidenza sull'ordinamento giuridico

## **SCHEDE DI LETTURA**

### **Il quadro normativo e la giurisprudenza costituzionale**

- La Costituzione
- La legislazione ordinaria
- La questione delle Regioni a statuto speciale
- I procedimenti in corso

### **Il disegno di legge costituzionale in esame**

## **PROGETTO DI LEGGE**

- A.C. 2523. (Governo). Modificazioni all'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, in tema di distacco ed aggregazione di comuni e province

## **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

- Costituzione della Repubblica italiana (artt. 132, 138)
- L. 25 maggio 1970, n. 352 Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

## **GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

- Sentenza n. 334 del 28 ottobre 2004
- Sentenza n. 66 del 9 marzo 2007

## Scheda di sintesi per l'istruttoria legislativa

### DATI IDENTIFICATIVI

<b>Numero del progetto di legge</b>	A.C. 2523
<b>Titolo</b>	Modificazioni all'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, in tema di distacco ed aggregazione di comuni e province
<b>Iniziativa</b>	Governo
<b>Settore d'intervento</b>	Autonomie locali; Regioni
<b>Iter al Senato</b>	No
<b>Numero di articoli</b>	1
<b>Date</b>	
▪ <i>presentazione o trasmissione alla Camera</i>	17 aprile 2007
▪ <i>annuncio</i>	18 aprile 2007
▪ <i>assegnazione</i>	2 maggio 2007
<b>Commissione competente</b>	I (Affari costituzionali)
<b>Sede</b>	Referente
<b>Pareri previsti</b>	-

## STRUTTURA E OGGETTO

### Contenuto

Il disegno di legge è composto da un solo articolo che riformula il secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, recante la procedura per il distacco di Province e Comuni, che ne facciano **richiesta**, da una Regione e l'aggregazione dei medesimi ad un'altra regione.

La nuova formulazione proposta è principalmente finalizzata a consentire una più ampia espressione delle volontà delle popolazioni interessate; essa prevede tra l'altro che alla prevista consultazione referendaria prendano parte non più soltanto i cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione, ma i cittadini delle due Regioni, ovvero delle due Province, su cui incide la modifica territoriale, a seconda che il *referendum* abbia ad oggetto il passaggio di una Provincia o, rispettivamente, di uno (o più) comuni da una Regione ad un'altra.

### Relazioni allegate

Il disegno di legge governativo è corredato della sola relazione illustrativa. Ad esso è allegato il parere espresso dalla Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali.

## ELEMENTI PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA

### **Necessità dell'intervento con legge**

Si tratta di un progetto di legge di revisione costituzionale, da approvarsi ai sensi dell'art. 138 Cost..

### **Incidenza sull'ordinamento giuridico**

#### ***Collegamento con lavori legislativi in corso***

Sono in corso di esame in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali della Camera il disegno di legge costituzionale di iniziativa A.C. 1427 recante *Distacco del comune di Lamon dalla regione Veneto e sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione*, e l'abbinata proposta di iniziativa parlamentare A.C. 1359 (on. Boato).

Il 3 aprile scorso la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato ha avviato l'esame in sede referente delle proposte di legge ordinaria di iniziativa parlamentare A.S. 1145 (sen. Saro), recante *Distacco del Comune di Cinto Caomaggiore dalla Regione Veneto e relativa aggregazione alla Regione Friuli Venezia Giulia*, ed A.S. 1351 (sen. Berselli), recante *Distacco dei Comuni di San Leo, Pennabilli, Novafeltria, Sant'Agata Feltria, Talamello, Casteldelci e Maiolo dalla Regione Marche e relativa aggregazione alla Regione Emilia-Romagna*.

# Schede di lettura

## IL QUADRO NORMATIVO E LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

### La Costituzione

Ai sensi dell'**articolo 132, secondo comma, della Costituzione** "si può, 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 e aggregati ad un'altra".

Il testo vigente del comma è quello risultante dalla riformulazione operata dall'art. 9, co. 1, della L.Cost. 3/2001, che ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione[1].

L'originaria formulazione della norma costituzionale prevedeva che "con *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali", si potesse consentire 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 novella introdotta dalla L.Cost. 3/2001 ha precisato che, per procedere alla modifica territoriale, è necessaria l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia (o delle province) e del comune (o dei comuni) **interessati al distacco**. È stato in tal modo circoscritto l'ambito territoriale al cui interno deve aver luogo la consultazione referendaria.

### La legislazione ordinaria

Le **disposizioni attuative** della norma costituzionale sono recate dal Titolo III (artt. 41 ss.) della L. 352/1970[2], che regola lo svolgimento dei vari *referendum* previsti dalla Costituzione.

Benché nel corso della XIV legislatura la Camera dei deputati abbia avviato l'esame di quattro proposte di legge[3] volte a modificare la L. 352/1970 per adeguarne la disciplina al nuovo testo dell'art. 132, co. 2°, Cost., l'*iter* parlamentare delle proposte di legge non è giunto a conclusione[4].

È peraltro sopravvenuta nel frattempo la **sentenza 334/2004 della Corte costituzionale**, che ha inciso sulla disciplina in materia e, in particolare, sull'art. 42, co. 2°, della L. 352/1970 che regola, per l'appunto, la richiesta del *referendum* per il distacco, da una regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni. Secondo la disciplina che ne risulta, la richiesta di *referendum* deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, dei **consigli provinciali o comunali delle (sole) province o comuni di cui si propone il distacco**.

Il testo originario del comma prescriveva invece che la richiesta dovesse essere corredata **anche** delle deliberazioni di un numero di consigli provinciali o di consigli comunali tale da rappresentare

- **almeno un terzo della restante popolazione** della Regione dalla quale è proposto il distacco, ed
- **almeno un terzo** della popolazione della Regione alla quale si propone che le province o i comuni siano **aggregati**.

La Corte costituzionale ha ritenuto illegittima questa parte della norma, osservando che essa pone a carico dei richiedenti un adempimento la cui onerosità appare "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.

Poiché il *referendum* [...] 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 là dello stadio di semplici richieste) di collettività 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*, e cioè nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge – poiché il legislatore statale non è in alcun modo vincolato dall'esito positivo del *referendum* – e in occasione dell'acquisizione e dell'esame dei pareri dei Consigli regionali.

Il successivo art. 44, co. 3° (la cui formulazione è antecedente alla modifica costituzionale intervenuta nel 2001) prevede tuttora che il *referendum* sia 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; nella già menzionata sent. 334/2004, tuttavia, la Corte costituzionale ha affermato il principio secondo cui “l'espressione ‘popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati’, utilizzata dal nuovo art. 132, secondo comma, [della Costituzione,] inequivocamente si riferisce soltanto ai **cittadini degli enti locali direttamente coinvolti** nel distacco-aggregazione”: essi soli costituiscono quindi il corpo elettorale chiamato ad esprimersi con *referendum* sulla proposta di variazione territoriale.

Quanto agli aspetti procedurali, spetta all'**Ufficio centrale per il referendum**, costituito presso la Corte di cassazione, accertare la legittimità della richiesta di *referendum*; questo è indetto con **decreto del Presidente della Repubblica**, su deliberazione del Consiglio dei ministri (artt. 43, co. 1° e 44, co. 1°, L. 352/1970).

L'Ufficio centrale per il *referendum* procede quindi all'accertamento e alla proclamazione dei risultati. La proposta è dichiarata **approvata** se il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del *referendum* non sia inferiore alla **maggioranza degli elettori iscritti** nelle liste elettorali dei comuni nei quali è stato indetto il *referendum*; altrimenti è dichiarata **respinta** (art. 45, co. 1° e 2°).

In caso di approvazione, **il ministro dell'interno presenta al Parlamento il disegno di legge** di cui all'articolo 132, co. 2°, Cost. **entro 60 giorni** dalla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* del risultato del *referendum*.

La proposta respinta, invece, **non può essere rinnovata** prima che siano trascorsi cinque anni (art. 45, co. 4° e 5°).

## **La questione delle Regioni a statuto speciale**

Nell'ambito del dibattito politico sul tema in esame, sia nella XIV legislatura – principalmente in occasione dell'esame parlamentare delle proposte di riforma (A.C. 1852 e abb., alle quali si è sopra accennato) – sia più di recente, in occasione dell'esame delle proposte di legge relative al passaggio del comune di Lamon dal Veneto al Trentino-Alto Adige (v. *infra*), sono emerse opinioni diverse in ordine alle modalità di applicazione della disciplina sin qui illustrata qualora il distacco o l'aggregazione di province o comuni incida sul territorio di regioni ad autonomia differenziata, i cui statuti speciali sono, com'è noto, adottati con legge costituzionale.

La questione dell'**applicabilità** *tout-court* dell'art. 132, co. 2°, Cost. alle Regioni a statuto speciale è stata risolta in senso **positivo** dalla Corte costituzionale nella recente sentenza 66/2007, con la quale è stato definito un conflitto di attribuzione sollevato dalla regione Valle d'Aosta a seguito dell'indizione del *referendum* relativo al distacco del comune di Noasca dalla Regione Piemonte e alla sua aggregazione alla Regione Valle d'Aosta[5].

Tra le argomentazioni addotte dalla Regione ricorrente vi era quella secondo cui il proprio territorio sarebbe stato sostanzialmente costituzionalizzato dall'art. 1, secondo comma, dello statuto di autonomia[6], con riferimento alle circoscrizioni comunali che ne facevano parte alla data della sua entrata in vigore (11 marzo 1948), e che modificazioni al territorio regionale potrebbero essere introdotte solo mediante il procedimento di revisione dello statuto previsto dall'art. 50 dello stesso, anziché in forza dell'art. 132, co. 2°, Cost.. Il menzionato art. 50 sarebbe infatti norma derogatoria rispetto alla disciplina generale contenuta nell'art. 132.

Nella sent. 66/2007 la Corte non ha accolto le argomentazioni della ricorrente, affermando invece che "l'art. 132, primo e secondo comma, Cost. **si riferisce pacificamente a tutte le Regioni** (quelle indicate nel precedente art. 131), mediante l'individuazione di procedure che coinvolgono tutti i diversi organi e soggetti indicati dalle norme costituzionali come attori necessari nei differenziati procedimenti ivi configurati (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento). Ciò, mentre evidentemente nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali, come è palese nello stesso caso che ha originato il presente giudizio, nel quale il procedimento di distacco-aggregazione investe ovviamente due Regioni".

Per altro verso, è stata posta la questione se – ferma quanto al resto la procedura di cui all'art. 132, co. 2°, Cost. – sia o meno necessario il ricorso a una legge costituzionale, anziché ordinaria (pur se "aggravata"), quando il distacco/aggregazione incida sul territorio di una Regione a statuto speciale.

In ambito governativo, il tema è stato affrontato per la prima volta in occasione della presentazione del disegno di legge conseguente al *referendum* avente ad oggetto il distacco del Comune di Lamon dalla Regione Veneto e l'aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige. Il Consiglio dei ministri ha allora ritenuto necessaria la presentazione di un disegno di legge costituzionale.

Come precisa la relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 1427), al Governo "è apparso imprescindibile procedere mediante lo strumento della legge costituzionale, quale fonte di diritto pariordinata a quella che definisce l'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige", in quanto la variazione territoriale (distacco-aggregazione) che interessa il comune di Lamon "andrebbe ad incidere anche sul territorio di una regione ad autonomia differenziata".

La posizione è stata ribadita dall'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel già ricordato giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Valle d'Aosta. Nelle motivazioni della sentenza, peraltro, la Corte non affronta espressamente questo profilo.

## **I procedimenti in corso**

Risultano attualmente presentati alla **Camera dei deputati**, su iniziativa del Governo, **sei disegni di legge** concernenti il distacco di comuni da alcune regioni e la loro aggregazione ad altre. Si tratta di enti per i quali è in corso, essendosi svolto, con esito positivo, il *referendum* popolare previsto dall'art. 132, secondo comma Cost., la procedura prevista dalle norme in precedenza illustrate.

I disegni di legge sono i seguenti:

- A.C. 1427, *Distacco del comune di **Lamon** dalla regione Veneto e sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione;*

- A.C. 2524, *Distacco del comune di **Sovramonte** dalla regione Veneto e sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione;*
- A.C. 2525, *Distacco del comune di **Noasca** dalla regione Piemonte e sua aggregazione alla regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione;*
- A.C. 2526, *Distacco del comune di **Cinto Caomaggiore** dalla regione Veneto e sua aggregazione alla regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione;*
- A.C. 2527, *Distacco dei comuni di **Castel delci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello** dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione;* sul medesimo oggetto sono state altresì presentate le proposte di legge A.C. 2321 (Pizzolante e altri) ed A.C. 2316 (Vichi e altri);
- A.C. 2727, *Distacco del comune di **Carema** dalla regione Piemonte e sua aggregazione alla regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione.*  
Si tratta in tutti i casi, ad eccezione dell'A.C. 2527, di disegni di legge costituzionale.

Tra quelli sopra elencati soltanto l'A.C. 1427, concernente il **comune di Lamon**, ha iniziato, a tutt'oggi, il suo *iter* parlamentare alla Camera. Il disegno di legge è allo stato in corso di esame in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali, congiuntamente alla proposta di iniziativa parlamentare A.C. 1359 (on. Boato).

Una proposta di legge ordinaria concernente il comune di Lamon era stata presentata nel corso della XIV legislatura (A.C. 6274, on. Boato). La I Commissione della Camera ne avviò l'esame in sede referente nella seduta del 24 gennaio 2006. La proposta, ripresentata nella legislatura in corso (A.C. 27), è stata presa in esame dalla Commissione prima della presentazione del d.d.l. costituzionale governativo (seduta del 6 luglio 2006).

Quanto al **Senato della Repubblica**, nella seduta del 3 aprile 2007 la 1<sup>a</sup> Commissione ha iniziato l'esame in sede referente delle proposte di legge ordinaria di iniziativa parlamentare A.S. 1145 (sen. Saro), recante *Distacco del Comune di **Cinto Caomaggiore** dalla Regione Veneto e relativa aggregazione alla Regione Friuli Venezia Giulia*, ed A.S. 1351 (sen. Berselli), recante *Distacco dei Comuni di **San Leo, Pennabilli, Novafeltria, Sant'Agata Feltria, Talamello, Castel delci e Maiolo** dalla Regione Marche e relativa aggregazione alla Regione Emilia-Romagna*.

Nei mesi più recenti si sono altresì svolti **con esito favorevole** al distacco/aggregazione i seguenti **referendum**:

- per il distacco dei comuni di **Asiago, Conco, Eneo, Foza, Gallio, Lusiana, Roano e Rotzo** dalla regione Veneto e la loro aggregazione alla regione autonoma Trentino-Alto Adige; indetto con D.P.R. 23 febbraio 2007 (pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 48 del 27 febbraio 2007), il *referendum* si è svolto nei giorni 6 e 7 maggio 2007 (v. comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 117 del 22 maggio 2007);
- per il distacco dei comuni di **Montecopiolo e Sassofeltrio** dalla regione Marche e la loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna; indetto con D.P.R. 26 aprile 2007 (pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 101 del 3 maggio 2007), il *referendum* si è svolto nei giorni 24 e 25 giugno 2007 (v. comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 158 del 10 luglio 2007).

In entrambi i casi, non risulta ancora presentato il disegno di legge previsto dall'art. 132, co. 2°, Cost..

## IL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE IN ESAME

Il disegno di legge **A.C. 2523**, di iniziativa governativa, è composto da un solo articolo che riformula come segue l'intero secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione:

Costituzione Testo vigente	Costituzione Modifica proposta dall'A.C. 2523
Art. 132 [...]	Art. 132 [...]
Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante <i>referendum</i> e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, <b>che ne facciano richiesta</b> , siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.	Si può con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali <b>interessati</b> , consentire che Province e Comuni siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra. <b>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 <i>referendum</i>, 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 <i>referendum</i>, dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle due Province interessate.</b>
[...]	[...]

Le novità introdotte dalla proposta revisione costituzionale sono essenzialmente tre:

- la **richiesta** della Provincia o del Comune di passare da una Regione ad un'altra dev'essere sostenuta dall'**espreso consenso della rispettiva popolazione**. La manifestazione e l'accertamento di tale consenso ha luogo secondo forme rimesse all'autonomia statutaria di ciascun ente locale. Il testo – pur mantenendo volutamente una formulazione vaga, onde non escludere strumenti diversi – intende presumibilmente riferirsi ad un (ulteriore e preliminare) *referendum* da indire in ambito comunale o provinciale. Tale *referendum* avrebbe efficacia confermativa, e non meramente consultiva, nei confronti della deliberazione del Consiglio comunale o provinciale: il testo in esame esige infatti la previa "**approvazione**" popolare dell'iniziativa dell'ente locale;
- l'**ambito territoriale** di svolgimento del (secondo) *referendum*, e quindi la popolazione coinvolta nella consultazione, subisce un **ampliamento**. Sono chiamati ad esprimersi non più soltanto i cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione (i quali peraltro, come si è visto, hanno già avuto modo di esprimersi nella fase iniziale del procedimento, quella della richiesta), bensì una cerchia più ampia di cittadini, così definita:
  - se il *referendum* ha ad oggetto il passaggio da una ad altra Regione di una Provincia, il *referendum* coinvolgerà la popolazione delle **due Regioni interessate**;

- se il *referendum* ha ad oggetto il passaggio di uno o più Comuni da una Provincia ad un'altra appartenente a diversa Regione, il *referendum* si svolgerà sul più limitato territorio delle **due Province interessate**;
- dalla formulazione del testo si desume inoltre che, ai fini della prosecuzione dell'*iter*, occorre che la consultazione referendaria abbia **esito positivo** (distintamente e contestualmente) **presso ciascuna delle due Regioni o Province** in cui essa si svolge: in altre parole, la maggioranza dei consensi dovrà essere conseguita sia nella Regione (o Provincia) dalla quale è proposto il distacco, sia in quella alla quale si propone che la Provincia (o il Comune) sia aggregato.

La relazione che accompagna il provvedimento, illustrandone le ragioni ispiratrici, evidenzia che “il distacco e la conseguente aggregazione di un comune o di una provincia da una regione ad un'altra costituisce [...] 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. 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”.

Al disegno di legge governativo è allegato il parere espresso dalla **Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali**.

In sede di elaborazione del parere è stato affrontato il tema della applicabilità dell'art. 132, co. 2°, Cost. alle Regioni a statuto speciale (sul punto, si rinvia alla scheda su *Il quadro normativo e la giurisprudenza costituzionale*).

Il parere della Conferenza unificata è stato in definitiva favorevole, “nei termini in cui in premessa”.

Come risulta evidenziato, per l'appunto, in premessa al parere, i rappresentanti delle Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta si sono espressi in senso contrario all'applicabilità; i rappresentanti del Governo hanno peraltro segnalato l'opportunità di affrontare la questione successivamente alla pronuncia della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione allora pendente (il parere è stato reso nella seduta dell'8 marzo 2007, anteriormente al deposito della sent. 66/2007, in precedenza illustrata).

Quanto al merito della proposta, il rappresentante dell'ANCI ha espresso alcune perplessità, ritenendo più equilibrata la disciplina vigente.

Le Regioni (salvi alcuni rilievi critici della Lombardia) hanno espresso in ultima analisi parere favorevole sul testo, precisando che “per le modifiche territoriali, relative alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, si dovrà fare riferimento alle **procedure specificamente previste al riguardo dai rispettivi Statuti**”.

Si ricorda in proposito che le vigenti procedure di modifica degli Statuti speciali, previste dai medesimi, presentano significativi elementi di **differenza dall'ordinario iter** di approvazione delle leggi costituzionali, di cui all'art. 138 Cost.. In particolare:

- le proposte di modifica dello statuto di iniziativa governativa o parlamentare<sup>[7]</sup> sono comunicate dal Governo della Repubblica al **Consiglio<sup>[8]</sup> della Regione** interessata, che esprime il suo **parere** entro due mesi (in Trentino-Alto Adige, il parere è espresso anche dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano);
- le modificazioni allo statuto approvate dalle Camere **non sono comunque sottoposte a referendum nazionale** (anche nell'ipotesi in cui vengano approvate a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera in seconda deliberazione)<sup>[9]</sup>.

È in stato di relazione per l'Assemblea della Camera il testo unificato di sei proposte di legge costituzionale (A.C. 203 e abb.) che modificano il procedimento di revisione degli Statuti speciali disponendo

che le relative modifiche siano adottate, con legge costituzionale, **previa intesa con la Regione** (e, eventualmente, con la Provincia autonoma) interessata (e non più previo parere della medesima).

Sembra opportuno ricordare infine che le leggi aventi ad oggetto distacco e aggregazione di enti locali non recano necessariamente novelle testuali agli Statuti speciali delle Regioni eventualmente interessate.

# Progetto di legge

N. 2523

---

## CAMERA DEI DEPUTATI

---

### 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

---

*Presentata 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 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 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 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 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 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.



*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. *44/C* 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;

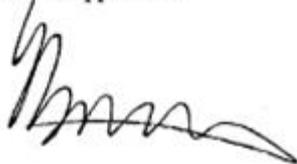
**CONSIDERATO** che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni, ad eccezione della Regione Lombardia - la quale ha manifestato taluni rilievi critici in ordine alle conseguenze applicative delle disposizioni proposte - hanno espresso parere favorevole, con la precisazione che, per 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;

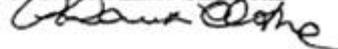
#### **ESPRIME PARERE FAVOREVOLE**

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».

# Normativa di riferimento

## Costituzione della Repubblica italiana (artt. 132, 138)

### Art. 132.

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse (195).

Si può, 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 (196).

---

(195) Vedi anche XI disp. trans. fin.

(196) Comma così modificato dall'art. 9, comma 1, L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

### Art. 138

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. (\*)

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

---

(\*) Con la legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, che ha istituito la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, è stato previsto, unicamente per i progetti di legge della XI legislatura un diverso procedimento di revisione costituzionale che comporta, fra l'altro, la obbligatoria sottoposizione a referendum dei progetti approvati dalla Commissione.

**L. 25 maggio 1970, n. 352**  
**Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.**

(1)

-----  
(1) *Pubblicata nella Gazz. Uff. 15 giugno 1970, n. 147.*

**TITOLO I**  
**Referendum previsto dall'articolo 138 della Costituzione**

Art. 1.

Quando le Camere abbiano approvato una legge di revisione della Costituzione o altra legge costituzionale, i rispettivi Presidenti ne danno comunicazione al Governo indicando se la approvazione sia avvenuta con la maggioranza prevista dal primo comma o con quella prevista dal terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione.

Art. 2.

La promulgazione delle leggi costituzionali, approvate con la maggioranza prevista dal terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione, è espressa con la formula seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea, hanno approvato.

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

Art. 3.

Qualora l'approvazione sia avvenuta con la maggioranza prevista dal primo comma dell'articolo 138 della Costituzione, il Ministro per la grazia e la giustizia deve provvedere alla immediata pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale con il titolo «Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera», completato dalla data della sua approvazione finale da parte delle Camere e preceduto dall'avvertimento che, entro tre mesi, un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque consigli regionali possono domandare che si proceda al referendum popolare.

La legge di cui al comma precedente è inserita nella Gazzetta Ufficiale a cura del Governo, distintamente dalle altre leggi, senza numero d'ordine e senza formula di promulgazione.

Art. 4.

La richiesta di referendum di cui all'articolo 138 della Costituzione deve contenere l'indicazione della legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popolare, e deve altresì citare la data della sua approvazione finale da parte delle Camere, la data e il numero della Gazzetta Ufficiale nella quale è stata pubblicata.

La predetta richiesta deve pervenire alla cancelleria della Corte di cassazione entro tre mesi dalla pubblicazione effettuata a norma dell'articolo 3.

#### Art. 5.

Quando entro il termine di tre mesi dalla pubblicazione prevista dall'articolo 3 non sia stata avanzata domanda di referendum, il Presidente della Repubblica provvede alla promulgazione della legge con la formula seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, hanno approvato;

Nessuna richiesta di referendum costituzionale è stata presentata;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

La promulgazione deve avvenire entro un mese dalla scadenza del termine indicato nel primo comma.

#### Art. 6.

Qualora la richiesta prevista dall'articolo 4 sia effettuata da membri di una delle Camere in numero non inferiore ad un quinto dei componenti della Camera stessa, le sottoscrizioni dei richiedenti sono autenticate dalla segreteria della Camera cui appartengono, la quale attesta al tempo stesso che essi sono parlamentari in carica. Non è necessaria alcuna altra documentazione.

Alla richiesta deve accompagnarsi la designazione di tre delegati, scelti tra i richiedenti, a cura dei quali la richiesta è depositata presso la cancelleria della Corte di cassazione.

Del deposito, a cura del cancelliere, si dà atto mediante processo verbale, facente fede del giorno e dell'ora in cui il deposito è avvenuto e contenente dichiarazione o elezione di domicilio in Roma da parte dei presentatori.

Il verbale è redatto in duplice originale, con la sottoscrizione dei presentatori e del cancelliere. Un originale è allegato alla richiesta, l'altro viene consegnato ai presentatori a prova dell'avvenuto deposito.

#### Art. 7.

Al fine di raccogliere le firme necessarie a promuovere da almeno 500.000 elettori la richiesta prevista dall'articolo 4, i promotori della raccolta, in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi, muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica o nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, alla cancelleria della Corte di cassazione, che ne dà atto con verbale, copia del quale viene rilasciata ai promotori (2).

Di ciascuna iniziativa è dato annuncio nella Gazzetta Ufficiale del giorno successivo a cura dell'Ufficio stesso; in esso vengono riportate le indicazioni prescritte dall'articolo 4.

Per la raccolta delle firme devono essere usati fogli di dimensioni uguali a quelli della carta bollata ciascuno dei quali deve contenere all'inizio di ogni facciata, a stampa o con stampigliatura, la dichiarazione della richiesta del referendum, con le indicazioni prescritte dal citato articolo 4.

Successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui al primo comma, i fogli previsti dal comma precedente devono essere presentati a cura dei promotori, o di qualsiasi elettore, alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari. Il funzionario preposto agli uffici suddetti appone ai fogli il bollo dell'ufficio, la data e la propria firma e li restituisce ai presentatori entro due giorni dalla presentazione.

-----  
(2) *Comma così modificato dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.*

#### Art. 8.

La richiesta di referendum viene effettuata con la firma da parte degli elettori dei fogli di cui all'articolo precedente.

Accanto alle firme debbono essere indicati per esteso il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali questi è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero (3).

Le firme stesse debbono essere autenticate da un notaio o da un giudice di pace o da un cancelliere della pretura, del tribunale o della Corte di appello nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune. Per i cittadini elettori residenti all'estero l'autenticazione è fatta dal console d'Italia competente. L'autenticazione deve recare l'indicazione della data in cui avviene e può essere anche collettiva, foglio per foglio; in questo caso, oltre alla data, deve indicare il numero di firme contenute nel foglio (4).

Il pubblico ufficiale che procede alle autenticazioni dà atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o comunque impedito di apporre la propria firma.

Per le prestazioni del notaio, del cancelliere, del giudice conciliatore e del segretario comunale, sono dovuti gli onorari stabiliti dall'articolo 20, comma quinto, del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e dalla tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604.

Alla richiesta di referendum debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. I sindaci debbono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta (5).

-----  
(3) *Comma così modificato dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.*

(4) *Comma così modificato prima dall'art. 1, D.L. 18 ottobre 1995, n. 432 (Gazz. Uff. 21 ottobre 1995, n. 247), convertito in legge, con modificazioni, con L. 20 dicembre 1995, n. 534 (Gazz. Uff. 20 dicembre 1995, n. 296) poi dall'art. 4, L. 30 aprile 1999, n. 120 e, infine, dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.*

(5) *Comma così modificato dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.*

#### Art. 9.

Il deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione di tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori vale come richiesta ai sensi dell'articolo 4. Esso deve essere effettuato da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta.

Del deposito, a cura del cancelliere, si dà atto mediante processo verbale, con le modalità stabilite dal terzo e dal quarto comma dell'articolo 6.

#### Art. 10.

Al fine di promuovere la richiesta di cui all'articolo 4 da parte di cinque consigli regionali, il consiglio regionale che intende assumere l'iniziativa deve adottare apposita deliberazione.

La deliberazione di richiedere referendum deve essere approvata dal consiglio regionale con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla regione, e deve contenere l'indicazione della legge costituzionale nei confronti della

quale si vuole promuovere il referendum, con gli elementi di identificazione stabiliti nell'articolo 4.

Quando abbia approvato tale deliberazione, il consiglio stesso procede alla designazione tra i suoi membri di un delegato effettivo e di uno supplente agli effetti stabiliti nella presente legge.

Tali deliberazioni sono comunicate, a cura della segreteria del consiglio che per primo le ha approvate, ai consigli regionali di tutte le altre regioni della Repubblica, con l'invito, ove adottino uguale deliberazione, a darne notizia al consiglio che ha preso l'iniziativa, perché vi dia seguito.

Le segreterie dei consigli regionali che abbiano adottato tale deliberazione e abbiano nominato i propri delegati ne danno comunicazione alla segreteria del consiglio che ha preso l'iniziativa, perché vi sia dato seguito.

#### Art. 11.

I delegati di non meno di cinque consigli regionali, che abbiano approvato identica deliberazione, redigono o sottoscrivono l'atto di richiesta, e lo presentano personalmente, entro tre mesi dalla pubblicazione di cui all'articolo 3, alla cancelleria della Corte di cassazione, unitamente alle copie autentiche delle deliberazioni di richiesta di referendum e di nomina di delegati approvate da ciascun consiglio regionale.

Del deposito si dà atto in processo verbale con le modalità stabilite dal terzo e dal quarto comma dell'articolo 6. Esso viene redatto in sei o più originali, in modo che un originale possa essere consegnato al delegato di ciascun consiglio regionale.

#### Art. 12.

Presso la Corte di cassazione è costituito un ufficio centrale per il referendum, composto dai tre presidenti di sezione della Corte di cassazione più anziani nonché dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione. Il più anziano dei tre presidenti presiede l'ufficio e gli altri due esercitano le funzioni di vice presidente (6).

L'Ufficio centrale per il referendum verifica che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell'articolo 138 della Costituzione e della legge.

L'Ufficio centrale decide, con ordinanza, sulla legittimità della richiesta entro 30 giorni dalla sua presentazione. Esso contesta, entro lo stesso termine, ai presentatori le eventuali irregolarità. Se, in base alle deduzioni dei presentatori da depositarsi entro 5 giorni, l'Ufficio ritiene legittima la richiesta, l'ammette. Entro lo stesso termine di 5 giorni, i presentatori possono dichiarare all'Ufficio che essi intendono sanare le irregolarità contestate, ma debbono provvedervi entro il termine massimo di venti giorni dalla data dell'ordinanza. Entro le successive 48 ore l'Ufficio centrale si pronuncia definitivamente sulla legittimità della richiesta.

Per la validità delle operazioni dell'ufficio centrale per il referendum è sufficiente la presenza del presidente o di un vice presidente e di sedici consiglieri (7).

-----  
(6) *Comma così sostituito dall'art. 1, D.L. 1° luglio 1975, n. 264 (Gazz. Uff. 3 luglio 1975, n. 175) convertito in legge con L. 25 luglio 1975, n. 351 (Gazz. Uff. 9 agosto 1975, n. 212).*

(7) *Comma così sostituito dall'art. 2, D.L. 1° luglio 1975, n. 264 (Gazz. Uff. 3 luglio 1975, n. 175) convertito in legge con L. 25 luglio 1975, n. 351 (Gazz. Uff. 9 agosto 1975, n. 212).*

#### Art. 13.

L'ordinanza dell'Ufficio centrale che decide sulla legittimità della richiesta di referendum è immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Corte costituzionale. Essa deve essere notificata a mezzo ufficiale giudiziario, entro cinque giorni, rispettivamente ai tre delegati dei parlamentari richiedenti, oppure ai presentatori della richiesta dei 500 mila elettori, oppure ai delegati dei cinque consigli regionali.

#### Art. 14.

Qualora l'ordinanza dell'Ufficio centrale dichiari l'illegittimità della richiesta, la legge costituzionale, sempreché sia decorso il termine di tre mesi dalla pubblicazione di cui all'articolo 3, viene promulgata dal Presidente della Repubblica con la seguente formula:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti hanno approvato;

La richiesta di referendum presentata in data ... è stata dichiarata illegittima dall'Ufficio centrale della Corte di cassazione con sua ordinanza in data. . . ;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

#### Art. 15.

Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso.

La data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione.

Qualora sia intervenuta la pubblicazione a norma dell'articolo 3, del testo di un'altra legge di revisione della Costituzione o di un'altra legge costituzionale, il Presidente della Repubblica può ritardare, fino a sei mesi oltre il termine previsto dal primo comma del presente articolo, la indizione del referendum, in modo che i due referendum costituzionali si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno.

#### Art. 16.

Il quesito da sottoporre a referendum consiste nella formula seguente: «Approvato il testo della legge di revisione dell'articolo... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?»; ovvero: «Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?».

#### Art. 17.

La votazione per il referendum si svolge a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto.

L'elettorato attivo, la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali, la ripartizione dei comuni in sezioni elettorali e la scelta dei luoghi di riunione sono disciplinati dalle disposizioni del testo unico 20 marzo 1967, n. 223.

#### Art. 18.

[I certificati di iscrizione nelle liste elettorali sono compilati entro il trentesimo giorno successivo a quello di pubblicazione del decreto che indice il referendum e sono consegnati agli elettori entro il quarantesimo giorno dalla pubblicazione medesima.

I certificati non recapitati al domicilio degli elettori ed i duplicati possono essere ritirati presso l'ufficio comunale dagli elettori medesimi, a decorrere dal quarantacinquesimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto anzidetto] (8).

-----  
(8) *Articolo abrogato dall'art. 15, D.P.R. 8 settembre 2000, n. 299.*

#### Art. 19.

L'Ufficio di sezione per il referendum è composto di un presidente, di tre scrutatori, di cui uno, a scelta del presidente, assume le funzioni di vicepresidente, e di un segretario.

Alle operazioni di voto e di scrutinio presso i seggi, nonché alle operazioni degli Uffici provinciali e dell'Ufficio centrale per il referendum possono assistere, ove lo richiedano, un rappresentante effettivo ed un rappresentante supplente di ognuno dei partiti, o dei gruppi politici rappresentati in Parlamento, e dei promotori del referendum.

Alle designazioni dei predetti rappresentanti provvede, per i seggi e per gli Uffici provinciali, persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario provinciale del partito o gruppo politico oppure da parte dei promotori del referendum e, per l'Ufficio centrale del referendum, persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario nazionale del partito o del gruppo politico o dei promotori del referendum.

#### Art. 20.

Le schede per il referendum, di carta consistente, di tipo unico e di identico colore, sono fornite dal Ministero dell'interno con le caratteristiche risultanti dai modelli riprodotti nelle tabelle A e B allegate alla presente legge.

Esse contengono il quesito formulato a termini dell'articolo 16, letteralmente riprodotto a caratteri chiaramente leggibili.

Qualora nello stesso giorno debbano svolgersi più referendum costituzionali, all'elettore vengono consegnate più schede di colore diverso.

L'elettore vota tracciando sulla scheda con la matita un segno sulla risposta da lui prescelta o, comunque, nel rettangolo che la contiene.

Nel caso di cui al terzo comma, l'Ufficio di sezione per il referendum osserva, per gli scrutini, l'ordine di deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione delle richieste di referendum.

#### Art. 21.

Presso il tribunale, nella cui circoscrizione è compreso il capoluogo della provincia, è costituito l'Ufficio provinciale per il referendum, composto da tre magistrati, nominati dal presidente del tribunale entro quaranta giorni dalla data del decreto che indice il referendum. Dei tre magistrati il più anziano assume le

funzioni di presidente. Sono nominati anche i magistrati supplenti per sostituire i primi in caso di impedimento.

Le funzioni di segretario sono esercitate da un cancelliere del tribunale, designato dal presidente del tribunale medesimo.

Sulla base dei verbali di scrutinio, trasmessi dagli uffici di sezione per il referendum di tutti i comuni della provincia, l'Ufficio provinciale per il referendum dà atto del numero degli elettori che hanno votato e dei risultati del referendum, dopo aver provveduto al riesame dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati.

Di tutte le operazioni è redatto verbale in tre esemplari, dei quali uno resta depositato presso la cancelleria del tribunale, unitamente ai verbali di votazione e di scrutinio degli uffici di sezione per il referendum e ai documenti annessi; uno viene inviato, per mezzo di corriere speciale, all'Ufficio centrale per il referendum, ed uno viene trasmesso alla prefettura della provincia (9).

I delegati o i promotori della richiesta di referendum hanno la facoltà di prendere cognizione e di fare copia, anche per mezzo di un loro incaricato, dell'esemplare del verbale depositato presso la cancelleria del tribunale (10).

---

(9) *Comma così sostituito dall'art. 1, D.L. 9 marzo 1995, n. 67.*

(10) *Vedi, anche, l'art. 21, D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104.*

#### Art. 22.

L'Ufficio centrale per il referendum, appena pervenuti i verbali di tutti gli Uffici provinciali, procede, in pubblica adunanza, con l'intervento del procuratore generale della Corte di cassazione, facendosi assistere per l'esecuzione materiale dei calcoli da esperti designati dal primo presidente, all'accertamento della somma dei voti validi favorevoli e dei voti validi contrari alla legge di revisione costituzionale o alla legge costituzionale su cui si vota e alla conseguente proclamazione dei risultati del referendum.

Le funzioni di segretario sono esercitate dal cancelliere capo della Corte di cassazione, che redige il verbale delle operazioni in cinque esemplari.

Un esemplare è depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione, unitamente ai verbali trasmessi dagli Uffici provinciali per il referendum. I rimanenti esemplari sono trasmessi rispettivamente al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere ed al Ministro per la grazia e la giustizia.

Se lo ritiene necessario ai fini delle operazioni e della proclamazione di cui al primo comma, l'Ufficio centrale per il referendum richiede agli uffici provinciali la trasmissione, per mezzo di corriere speciale, dei verbali e dei documenti depositati presso la cancelleria del tribunale (11).

---

(11) *Articolo così modificato dall'art. 1, D.L. 9 marzo 1995, n. 67.*

#### Art. 23.

Sulle proteste e sui reclami relativi alle operazioni di votazione e di scrutinio presentati agli Uffici provinciali per il referendum o all'Ufficio centrale, decide quest'ultimo, nella pubblica adunanza di cui all'articolo precedente, prima di procedere alle operazioni ivi previste.

#### Art. 24.

L'Ufficio centrale procede alla proclamazione dei risultati del referendum, mediante attestazione che la legge di revisione della Costituzione o la legge costituzionale sottoposta a referendum ha riportato,

considerando i voti validi, un maggior numero di voti affermativi al quesito e un minor numero di voti negativi, ovvero, in caso contrario, che il numero di voti affermativi non è maggiore del numero dei voti negativi.

#### Art. 25.

Il Presidente della Repubblica, in base al verbale che gli è trasmesso dall'Ufficio centrale per il referendum, qualora risulti che la legge sottoposta a referendum, abbia riportato un maggior numero di voti validi favorevoli, procede alla promulgazione con la formula seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato;

Il referendum indetto in data. . . ha dato risultato favorevole;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato).

#### Art. 26.

Nel caso in cui il risultato del referendum sia sfavorevole all'approvazione della legge il Ministro per la grazia e la giustizia, dopo aver ricevuto la relativa comunicazione dall'Ufficio centrale per il referendum, cura la pubblicazione del risultato medesimo nella Gazzetta Ufficiale.

## TITOLO II

### Referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione

#### Art. 27.

Al fine di raccogliere le firme dei 500.000 elettori necessari per il referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione, nei fogli vidimati dal funzionario, di cui all'articolo 7, si devono indicare i termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, e la legge o l'atto avente forza di legge dei quali si propone l'abrogazione, completando la formula volete che sia abrogata. . .» con la data, il numero e il titolo della legge o dell'atto avente valore di legge sul quale il referendum sia richiesto.

Qualora si richieda referendum per abrogazione parziale, nella formula indicata al precedente comma deve essere inserita anche l'indicazione del numero dell'articolo o degli articoli sui quali referendum sia richiesto.

Qualora si richieda referendum per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge, oltre all'indicazione della legge e dell'articolo di cui ai precedenti commi primo e secondo, deve essere inserita l'indicazione del comma, e dovrà essere altresì integralmente trascritto il testo letterale delle disposizioni di legge delle quali sia proposta l'abrogazione.

#### Art. 28.

Salvo il disposto dell'articolo 31, il deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione di tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori deve essere effettuato entro tre mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi a norma dell'articolo 7, ultimo comma. Tale deposito deve essere effettuato da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta.

#### Art. 29.

Nel caso di richiesta del referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione da parte di non meno di cinque consigli regionali, la richiesta stessa deve contenere, oltre al quesito e all'indicazione delle disposizioni di legge delle quali si propone la abrogazione ai sensi del predetto articolo, l'indicazione dei consigli regionali che abbiano deliberato di presentarla, della data della rispettiva deliberazione, che non deve essere anteriore di oltre quattro mesi alla presentazione, e dei delegati di ciascun consiglio, uno effettivo e uno supplente; deve essere sottoscritta dai delegati, e deve essere corredata da copia di dette deliberazioni, sottoscritta dal presidente di ciascun consiglio.

#### Art. 30.

La deliberazione di richiedere referendum deve essere approvata dal Consiglio regionale con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla regione e deve contenere l'indicazione della legge o della norma della quale si proponga l'abrogazione, in conformità delle prescrizioni dell'articolo 27.

Qualora la deliberazione di richiedere il referendum sia approvata da altri consigli regionali con modificazione del quesito, questi procedono come iniziatori di nuova proposta.

#### Art. 31.

Non può essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime.

#### Art. 32.

Salvo il disposto dell'articolo precedente, le richieste di referendum devono essere depositate in ciascun anno dal 1° gennaio al 30 settembre.

Alla scadenza del 30 settembre l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'articolo 12 esamina tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la cognizione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, la cui decisione è demandata dall'articolo 33 della presente legge alla Corte costituzionale.

Entro il 31 ottobre l'Ufficio centrale rileva, con ordinanza, le eventuali irregolarità delle singole richieste, assegnando ai delegati o presentatori un termine, la cui scadenza non può essere successiva al venti novembre per la sanatoria, se consentita, delle irregolarità predette e per la presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza.

Con la stessa ordinanza l'Ufficio centrale propone la concentrazione di quelle, tra le richieste depositate, che rivelano uniformità o analogia di materia.

L'ordinanza deve essere notificata ai delegati o presentatori nei modi e nei termini di cui all'articolo 13. Entro il termine fissato nell'ordinanza i rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del referendum, che siano stati eventualmente designati a norma dell'articolo 19, hanno facoltà di presentare per iscritto le loro deduzioni.

Successivamente alla scadenza del termine fissato nell'ordinanza ed entro il 15 dicembre, l'Ufficio centrale decide, con ordinanza definitiva, sulla legittimità di tutte le richieste depositate, provvedendo alla concentrazione di quelle tra esse che rivelano l'uniformità o analogia di materia e mantenendo distinte le altre, che non presentano tali caratteri. L'ordinanza deve essere comunicata e notificata a norma dell'articolo 13.

L'Ufficio centrale stabilisce altresì, sentiti i promotori, la denominazione della richiesta di referendum da riprodurre nella parte interna delle schede di votazione, al fine dell'identificazione dell'oggetto del referendum (12).

-----  
(12) *Comma aggiunto dall'art. 1, L. 17 maggio 1995, n. 173.*

Art. 33.

Il presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità di una o più richieste di referendum, fissa il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo a quello in cui la predetta ordinanza è stata pronunciata, e nomina il giudice relatore.

Della fissazione del giorno della deliberazione è data comunicazione di ufficio ai delegati o presentatori e al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Non oltre tre giorni prima della data fissata per la deliberazione, i delegati e i presentatori e il Governo possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum.

La Corte costituzionale, a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, decide con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio, quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione.

Della sentenza è data di ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, all'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, nonché ai delegati o ai presentatori, entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa. Entro lo stesso termine il dispositivo della sentenza è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

34. Ricevuta comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice con decreto il referendum, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno.

Nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il referendum già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse.

I termini del procedimento per il referendum riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione (13).

-----  
(13) *Vedi, anche, la L. 7 agosto 1987, n. 332.*

Art. 35.

Le schede per il referendum sono di carta consistente, di tipo unico e di identico colore: sono fornite dal Ministero dell'interno con le caratteristiche risultanti dal modello riprodotto nelle tabelle C e D allegata alla presente legge.

Esse contengono il quesito formulato nella richiesta di referendum, letteralmente riprodotto a caratteri chiaramente leggibili.

All'elettore vengono consegnate per la votazione tante schede di colore diverso quante sono le richieste di referendum che risultano ammesse.

L'elettore vota tracciando sulla scheda con la matita un segno sulla risposta da lui prescelta e, comunque, nel rettangolo che la contiene.

#### Art. 36.

L'Ufficio centrale per il referendum, appena pervenuti i verbali, procede, in pubblica adunanza con l'intervento del procuratore generale della Corte di cassazione, facendosi assistere, per l'esecuzione materiale dei calcoli, da esperti designati dal primo presidente, all'accertamento della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto, alla somma dei voti validi favorevoli e dei voti validi contrari all'abrogazione della legge, e alla conseguente proclamazione dei risultati del referendum.

Se lo ritiene necessario ai fini delle operazioni e della proclamazione di cui al primo comma, l'Ufficio centrale per il referendum richiede agli uffici provinciali la trasmissione, per mezzo di corriere speciale, dei verbali e dei documenti depositati presso la cancelleria del tribunale (14).

---

(14) *Articolo così modificato dall'art. 1, D.L. 9 marzo 1995, n. 67.*

#### Art. 37.

Qualora il risultato del referendum sia favorevole all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta abrogazione della legge, o dell'atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette.

Il decreto è pubblicato immediatamente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana.

L'abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale. Il Presidente della Repubblica nel decreto stesso, su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione (15).

---

(15) *Vedi, anche, la L. 7 agosto 1987, n. 332.*

#### Art. 38.

Nel caso che il risultato del referendum sia contrario all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, ne è data notizia e non può proporsi richiesta di referendum per l'abrogazione della medesima legge, o atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette, fermo il disposto dell'articolo 31, prima che siano trascorsi cinque anni.

#### Art. 39.

Se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso (16).

---

(16) *La Corte costituzionale, con sentenza 16-17 maggio 1978, n. 68 (Gazz. Uff. 19 maggio 1978, n. 138) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente art. 39 limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative.*

#### Art. 40.

Per quanto non previsto dal presente Titolo si osservano, in quanto applicabili, le norme di cui al Titolo I.

### TITOLO III

#### Referendum per la modificazione territoriale delle regioni previsti dall'articolo 132 della Costituzione

##### Art. 41.

I quesiti da sottoporre a referendum, a norma dell'articolo 132 della Costituzione, per la fusione di regioni esistenti o per la creazione di nuove regioni o per il distacco da una regione e l'aggregazione ad altra di una o più province o di uno o più comuni, devono essere espressi, rispettivamente, con la formula: «Volete che la regione. . . sia fusa con la regione. . . per costituire insieme un'unica regione?»; oppure: «Volete che il territorio delle province. . . (o dei comuni. . .) sia separato dalla regione. . . (o dalle regioni. . .) per formare regione a sé stante?»; oppure: «Volete che il territorio della provincia. . . (o delle province. . .) sia separato dalla regione. . . per entrare a far parte integrante della regione. . .?»; oppure: «Volete che il territorio del comune. . . (o dei comuni. . .) sia separato dalla regione. . . per entrare a far parte integrante della regione. . .?», e l'indicazione delle regioni, delle province e dei comuni di cui trattasi. Può essere inserita l'indicazione del nome della nuova regione della quale si propone la costituzione per fusione o per separazione.

##### Art. 42.

La richiesta di referendum per la fusione di regioni deve essere corredata delle deliberazioni, identiche per l'oggetto, di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione complessiva delle regioni della cui fusione si tratta.

La richiesta del referendum per il distacco, da una regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni, se diretta alla creazione di una regione a se stante, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali 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. Se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di province o comuni ad altra regione, dovrà inoltre essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente 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 (17).

Le deliberazioni di cui ai commi precedenti, concernenti il medesimo referendum, debbono recare la designazione di uno stesso delegato effettivo e di uno stesso supplente, nonché la riproduzione testuale del quesito da sottoporre a referendum.

La richiesta di referendum deve essere depositata presso la cancelleria della Corte di cassazione da uno dei delegati, effettivo o supplente, il quale elegge domicilio in Roma.

È consentito che il deposito delle deliberazioni, prescritte a corredo della richiesta, sia effettuato dai delegati nel periodo di tre mesi a partire dalla data di deposito della richiesta stessa. Le deliberazioni dovranno essere adottate non oltre tre mesi prima della data del rispettivo deposito.

---

(17) La Corte costituzionale, con sentenza 28 ottobre - 10 novembre 2004, n. 334 (Gazz. Uff. 17 novembre 2004, n. 45 - Prima serie speciale) ha dichiarato l'illegittimità del presente comma, 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».

#### Art. 43.

L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione secondo le norme dell'articolo 12, accerta che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell'articolo 132 della Carta costituzionale e della legge, verificando in particolare che sia raggiunto il numero minimo prescritto dalle deliberazioni depositate.

L'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità della richiesta di referendum è immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica e al Ministro per l'interno, nonché al delegato che ha provveduto al deposito.

L'ordinanza che dichiara illegittima la richiesta è affissa all'albo della Corte di cassazione e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

#### Art. 44.

Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro tre mesi dalla comunicazione dell'ordinanza che dichiara la legittimità della richiesta, per una data di non oltre tre mesi da quella del decreto.

L'indizione del referendum può tuttavia essere ritardata di non oltre un anno, allo scopo di far coincidere la convocazione degli elettori per dello referendum con quella per il referendum costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione.

Il referendum è indetto nel territorio delle regioni della cui fusione si tratta, o nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi per formare regione a sé stante. Nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, 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.

Partecipano alla votazione tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali di cui al testo unico 20 marzo 1967, numero 223, dei comuni compresi nel territorio anzidetto.

#### Art. 45.

L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, procede alla somma dei risultati del referendum relativi a tutto il territorio nel quale esso si è svolto, e ne proclama il risultato.

La proposta sottoposta a referendum è dichiarata approvata, nel caso che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del referendum non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni nei quali è stato indetto il referendum, altrimenti è dichiarata respinta.

Un esemplare del verbale dell'Ufficio centrale per il referendum è depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione, unitamente ai verbali, trasmessi dagli Uffici provinciali del referendum. Altri esemplari del verbale sono trasmessi al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti delle due Camere e ai presidenti delle regioni interessate; del risultato del referendum è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri (18).

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.

Qualora la proposta non sia approvata, non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni.

---

(18) Comma così modificato dall'art. 1, D.L. 9 marzo 1995, n. 67.

#### Art. 46.

La promulgazione della legge costituzionale prevista dall'articolo 132, primo comma, della Costituzione, nell'ipotesi di approvazione da parte delle camere con la maggioranza indicata nel terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione, è espressa con la formula seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, a seguito del risultato favorevole del referendum indetto in data . . ., in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea, hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge)

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

Si applicano le disposizioni dell'articolo 3 e seguenti della presente legge nel caso in cui la legge costituzionale sia stata approvata in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

La promulgazione della legge ordinaria prevista dall'art. 132, secondo comma della Costituzione è espressa con la formula seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, a seguito del risultato favorevole al referendum indetto in data. . ., hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge:

(Testo della legge)

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

#### Art. 47.

Per quanto non previsto dal presente Titolo si osservano, in quanto applicabili, le norme di cui ai Titoli I e II.

### **TITOLO IV**

#### **Iniziativa del popolo nella formazione delle leggi**

#### Art. 48.

La proposta, da parte di almeno 50 mila elettori, dei progetti di legge ai sensi dell'articolo 71, comma secondo, della Costituzione, deve essere presentata, corredata delle firme degli elettori proponenti, al Presidente di una delle due Camere.

Spetta a tale Camera provvedere alla verifica ed al computo delle firme dei richiedenti al fine di accertare la regolarità della richiesta.

Possono essere proponenti i cittadini iscritti nelle liste elettorali, previste dal testo unico 20 marzo 1967, n. 223, e coloro che siano muniti di una delle sentenze di cui al primo ed all'ultimo comma dell'articolo 45 del testo anzidetto.

#### Art. 49.

La proposta deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme.

Si applicano, per ciò che riguarda le firme dei proponenti, la loro autenticazione e i certificati da allegare alla proposta, le disposizioni degli articoli 7 e 8.

I fogli recanti le firme debbono riprodurre a stampa il testo del progetto ed essere vidimati secondo il disposto dell'articolo 7. Non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta.

Se il testo del progetto supera le tre facciate di ogni foglio, esso va contenuto in un foglio unito a quello contenente le firme, in modo che non possa essere distaccato, e da vidimarsi contemporaneamente a quello.

### **TITOLO V**

#### **Disposizioni finali**

#### Art. 50.

Per tutto ciò che non è disciplinato nella presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 nonché, per i cittadini italiani residenti all'estero, le disposizioni della legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero (19).

-----  
*(19) Articolo così modificato dall'art. 23, L. 27 dicembre 2001, n. 459.*

#### Art. 51.

Le disposizioni penali, contenute nel Titolo VII del testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati, si applicano anche con riferimento alle disposizioni della presente legge.

Le sanzioni previste dagli articoli 96, 97 e 98 del suddetto testo unico si applicano anche quando i fatti negli articoli stessi contemplati riguardino le firme per richiesta di referendum o per proposte di leggi, o voti o astensioni di voto relativamente ai referendum disciplinati nei Titoli I, II e III della presente legge.

Le sanzioni previste dall'articolo 103 del suddetto testo unico si applicano anche quando i fatti previsti nell'articolo medesimo riguardino espressioni di voto relative all'oggetto del referendum (20).

-----  
*(20) La competenza in riferimento alle fattispecie punite a norma del presente articolo è stata attribuita al giudice di pace, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, con la decorrenza indicata nell'art. 65 dello stesso decreto. Per la misura delle sanzioni vedi l'art. 52 del suddetto D.Lgs. n. 274 del 2000.*

#### Art. 52.

Alla propaganda relativa allo svolgimento dei referendum previsti dalla presente legge si applicano le disposizioni contenute nelle leggi 4 aprile 1956, n. 212 e 24 aprile 1975, numero 130 (21).

Le facoltà riconosciute dalle disposizioni delle predette leggi ai partiti o gruppi politici che partecipano direttamente alla competizione elettorale si intendono attribuite ai partiti o gruppi politici che siano rappresentati in Parlamento nonché i promotori del referendum, questi ultimi considerati come gruppo unico (22).

Qualora abbiano luogo contemporaneamente più referendum, a ciascun partito o gruppo politico che sia rappresentato in Parlamento, ai promotori di ciascun referendum e a coloro che presentino domanda ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 aprile 1956, n. 212, sostituito dall'articolo 3 della legge 24 aprile 1975, n. 130, spetta un unico spazio agli effetti delle affissioni dei manifesti di propaganda da richiedersi con unica domanda (23).

In ogni caso deve essere rivolta istanza alla giunta municipale entro il trentaquattresimo giorno antecedente alla data della votazione per l'assegnazione dei prescritti spazi (24).

- 
- (21) *Gli attuali commi primo, secondo e terzo così sostituiscono gli originari commi primo e secondo per effetto dell'art. 3, L. 22 maggio 1978, n. 199.*
- (22) *Gli attuali commi primo, secondo e terzo così sostituiscono gli originari commi primo e secondo per effetto dell'art. 3, L. 22 maggio 1978, n. 199.*
- (23) *Gli attuali commi primo, secondo e terzo così sostituiscono gli originari commi primo e secondo per effetto dell'art. 3, L. 22 maggio 1978, n. 199.*
- (24) *Vedi, anche, l'art. 8, D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104.*

#### Art. 53.

Le spese per lo svolgimento dei referendum di cui ai Titoli I e II della presente legge sono a carico dello Stato.

Le spese relative agli adempimenti di spettanza dei comuni, nonché quelle per le competenze dovute ai componenti dei seggi elettorali sono anticipate dai comuni e rimborsate dallo Stato.

Per le aperture di credito inerenti al pagamento delle spese di cui ai precedenti commi è autorizzata la deroga alle limitazioni previste dall'articolo 56 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

Le spese relative alle operazioni di cui al Titolo III sono a carico degli enti locali interessati, in proporzione alla rispettiva popolazione. Il relativo riparto viene reso esecutivo con decreto del Ministro per l'interno.

Tabelle A, B, C, D, E, F (25)

- 
- (25) *Tabelle prima sostituite dall'art. 5, L. 22 maggio 1978, n. 199, e poi da quelle contrassegnate con le lettere N, O, P, Q, allegata alla L. 13 marzo 1980, n. 70.*

# Giurisprudenza costituzionale

Sentenza n. 334 del 28 ottobre 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Carlo MEZZANOTTE; Giudici: Fernanda CONTRI, 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 rimitata 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 può, 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 è 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 praticabilità 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 incompatibilità 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 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.

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

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

L'elencazione di tali imprescindibili presupposti di proponibilità della richiesta referendaria già appariva non conforme all'originaria formulazione del capoverso dell'art. 132 Cost. (secondo cui «Si può, 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 più 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 può, 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'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.

Poiché 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 là dello stadio di semplici richieste) di collettività 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».

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità 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 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».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 ottobre 2004.

F.to:

Carlo MEZZANOTTE, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

## Sentenza n. 66 del 9 marzo 2007

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 12 aprile 2006; della deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2006 e del decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2006 (Indizione dei *referendum* per il distacco del comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la sua aggregazione alla Regione Valle d'Aosta, nonché per il distacco del Comune di Sovramonte dalla Regione Veneto e la sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige, a norma dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), promosso con ricorso della Regione Valle d'Aosta notificato il 27 luglio e l'11 novembre 2006, depositato in cancelleria il 2 agosto e il 22 novembre 2006 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti 2006.

*Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Giovanni Guzzetta e Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Giovanni Pietro de Figueiredo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso notificato il 27 luglio 2006 e depositato il successivo 2 agosto, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione agli atti prodromici alla celebrazione del *referendum*, di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, per il distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la sua aggregazione alla Regione ricorrente.

Il conflitto trae origine dall'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, depositata il 12 aprile 2006, con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta di *referendum*; dalla delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 7 luglio 2006, con cui è stata approvata l'indizione del *referendum*; dal decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 luglio 2006, con cui il *referendum* è stato indetto per il giorno 8 ottobre 2006.

Secondo la ricorrente, tali atti lederebbero il riparto delle competenze costituzionali e statutarie, previste, rispettivamente, dagli artt. 6, 57, terzo comma, e 116, primo comma, della Costituzione, e dagli artt. 1, secondo comma, 44, terzo comma, e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e dovrebbero, pertanto, essere annullati, previa declaratoria di non spettanza allo Stato del potere di «attivare il procedimento di modifica del territorio della Regione Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione».

La ricorrente afferma che il proprio territorio sarebbe stato sostanzialmente costituzionalizzato dall'art. 1, secondo comma, dello statuto, con riferimento alle circoscrizioni comunali che ne facevano parte alla data dell'11 marzo 1948, ovvero ai comuni individuati nella tabella allegata al decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta). Ne conseguirebbe, secondo la ricorrente, che modificazioni al territorio regionale potrebbero essere introdotte solo mediante il procedimento di revisione dello statuto previsto

dall'art. 50 dello stesso, anziché in forza dell'art. 132, secondo comma, Cost.. Tale conseguenza discenderebbe anche dalla considerazione, secondo la quale la salvaguardia dell'equilibrio linguistico-culturale nella comunità valdostana farebbe escludere che tale equilibrio possa subire alterazioni per effetto della aggregazione di ulteriori comuni mediante una legge statale.

Inoltre, sempre secondo la prospettazione della Regione ricorrente, consentire la «indiscriminata possibilità di aggregazione» alla Valle d'Aosta implicherebbe la possibilità di un aumento della popolazione residente, con conseguente «incomprensibile penalizzazione» della Regione in sede di attribuzione dei seggi senatoriali su base regionale, posto che l'art. 57, secondo comma, Cost. assegna alla Valle d'Aosta un solo senatore.

Infine, in violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto, il Consiglio dei ministri avrebbe deliberato l'indizione del *referendum* senza consentire che il Presidente della Regione potesse partecipare alla seduta.

In considerazione degli «effetti finanziari e politico-istituzionali» che deriverebbero dallo svolgimento della consultazione referendaria, la ricorrente chiede altresì la sospensione dell'efficacia degli atti oggetto di conflitto, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

Innanzitutto, l'Avvocatura osserva che la pretesa “costituzionalizzazione” del territorio valdostano non impedirebbe l'applicazione dell'art. 132 Cost. Il procedimento ivi contemplato dovrebbe, tuttavia, concludersi con una legge costituzionale, anziché con una legge ordinaria, secondo quanto già deciso a livello governativo in seguito al *referendum* concernente il distacco del Comune di Lamon dalla Regione Veneto e la conseguente richiesta di aggregazione dello stesso alla Regione Trentino-Alto Adige.

Ad avviso dell'Avvocatura, l'art. 132, secondo comma, si riferirebbe a tutte le Regioni, come emergerebbe dalla correlazione sia con il primo comma, che con l'art. 131 Cost., che reca l'elenco di tutte le Regioni.

Inoltre, la stessa sentenza n. 334 del 2004 di questa Corte, relativa ad un caso di richiesta di distacco di un comune dalla Regione Veneto alla Regione Friuli-Venezia Giulia, confermerebbe l'applicabilità a tutte le Regioni dell'art. 132, secondo comma, Cost.

Tale disposizione costituzionale sarebbe tesa a tutelare «l'autonomia delle popolazioni locali», anche in riferimento all'autonomia regionale; anche per le Regioni a statuto speciale, il procedimento di cui all'art. 132 della Costituzione varrebbe a garantire l'autonomia locale, fermo restando che gli interessi regionali trovano spazio nella fase successiva allo svolgimento del *referendum*.

Dato che il procedimento referendario interessa la “sfera di autonomia” della sola comunità locale, sarebbe naturale escludere il Presidente della Regione dalla seduta del Consiglio dei ministri nella quale si debba deliberare l'indizione del *referendum*.

3. – La Regione Valle d'Aosta, in prossimità dell'udienza del 9 novembre 2006, ha depositato memoria, con la quale ribadisce le proprie tesi e replica analiticamente alle argomentazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato.

4. – Con ordinanza pronunciata nella predetta udienza, questa Corte ha deciso che la Regione ricorrente dovesse notificare il ricorso anche all'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, ai sensi del comma 2 dell'art. 27 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

5. – Regolarmente effettuata detta notifica senza che l'Ufficio centrale per il *referendum* provvedesse poi a costituirsi in giudizio, in prossimità dell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007, la Regione Valle d'Aosta ha depositato ulteriore memoria, con la quale dà conto, anzitutto, che il *referendum* nel Comune di Noasca si è svolto con esito positivo e che il Governo ha successivamente deliberato uno schema di disegno di legge costituzionale, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost., sul quale ha sollecitato l'espressione del parere da parte del Consiglio regionale.

Tale procedimento, ad avviso della Regione Valle d'Aosta, prevedendo un mero parere non vincolante del Consiglio regionale, non sarebbe in grado di soddisfare in modo adeguato le esigenze del coinvolgimento regionale.

La incongruità dell'applicazione dell'art. 132, secondo comma Cost. con il successivo innesto dell'approvazione di una legge costituzionale, sarebbe evidente anche sotto ulteriori punti di vista:

anzitutto, «si finirebbe per ritenere una normativa di rango costituzionale “speciale” – quella statutaria, per l'appunto – come incomprensibilmente “derogata” da una norma di portata “generale”, quale è quella recata dall'art. 132 Cost.»; in secondo luogo, nel secondo comma dell'art. 132 Cost. il riferimento ad «una legge della Repubblica» sarebbe da intendere «com'è fatto palese dal contesto della disposizione, nel senso di legge ordinaria», mentre la utilizzazione dell'art. 138 Cost. porterebbe a «fondere e confondere due differenziati procedimenti, nonostante il Costituente li abbia invece voluti distinti».

Addirittura, osserva la ricorrente, la variazione territoriale così prodotta, dovrebbe essere ritenuta «non più modificabile nell'unica forma di revisione statutaria ammessa dal sistema, vale a dire quella ex art. 50 dello Statuto speciale», che pure fa riferimento al procedimento dell'art. 138 Cost.

La Regione ricorrente si sofferma, altresì, sulla asserita «illegittimità costituzionale» degli atti posti in essere successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo del giudizio, dei quali gli atti impugnati sarebbero evidentemente i necessari presupposti: anzitutto, lo stesso *referendum* – svolto, con esito positivo, nel Comune di Noasca – non sarebbe previsto nell'art. 50 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, il quale escluderebbe lo svolgimento di qualunque consultazione referendaria nell'ambito del procedimento di revisione dello statuto; in secondo luogo, il disegno di legge costituzionale per il distacco del Comune di Noasca dal Piemonte e la sua aggregazione alla Valle d'Aosta sarebbe in contrasto con l'art. 71, primo comma, Cost. In proposito, sarebbe costituzionalmente illegittimo lo stesso art. 45 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui stabilisce che – qualora la proposta sottoposta a *referendum* di cui all'art. 132 Cost. sia stata approvata – «il Ministro per l'interno, entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale» dell'esito referendario, «presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione»: ciò perché in questa disposizione di legge si configurerebbe una vincolante iniziativa legislativa dei partecipanti al *referendum* e si attribuirebbe un potere di iniziativa legislativa ad un singolo Ministro.

La ricorrente chiede, pertanto, che questa Corte sollevi davanti a sé la prospettata questione di legittimità costituzionale, dal momento che la presentazione del disegno di legge avrebbe «determinato un ulteriore avanzamento dell'intera sequenza procedimentale oggetto del presente conflitto di attribuzione», e dunque «il suo permanere nel sistema appare rilevante ai fini della decisione della controversia».

Da ultimo, la difesa regionale ribadisce l'asserita illegittimità della deliberazione del Consiglio dei Ministri, approvativa dell'indizione del *referendum*, a causa della mancata partecipazione del Presidente della Regione alla seduta del Consiglio dei ministri, in violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto.

### *Considerato in diritto*

1. – La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione a tre atti prodromici alla celebrazione del *referendum*, di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, per il distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la conseguente aggregazione dello stesso alla Regione ricorrente: cioè l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta di *referendum*; la deliberazione del Consiglio dei ministri, con cui è stata approvata l'indizione del *referendum*; il decreto del Presidente della Repubblica, con cui il *referendum* è stato indetto per il giorno 8 ottobre 2006.

Secondo la ricorrente, tali atti lederebbero il riparto delle competenze costituzionali e statutarie, previste, rispettivamente, dagli artt. 6, 57, terzo comma, e 116, primo comma, della Costituzione, e dagli artt. 1, secondo comma, 44, terzo comma, e 50 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e dovrebbero pertanto essere annullati, previa declaratoria di non spettanza allo Stato del potere di «attivare il procedimento di modifica del territorio della Regione Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione».

La ricorrente afferma che il proprio territorio sarebbe stato sostanzialmente costituzionalizzato dall'art. 1, secondo comma, dello statuto, con riferimento alle circoscrizioni comunali che ne

facevano parte alla data dell'11 marzo 1948, ovvero ai comuni individuati nella tabella allegata al decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta). Ne conseguirebbe, secondo la ricorrente, che modificazioni al territorio potrebbero essere introdotte solo mediante il procedimento di revisione dello statuto previsto dall'art. 50 dello stesso, anziché in forza dell'art. 132, secondo comma Cost.

Tale conseguenza discenderebbe anche dalla necessità di salvaguardare l'equilibrio linguistico-culturale nella comunità valdostana, da ritenere non alterabile attraverso una ordinaria legge statale.

Inoltre, sempre secondo la prospettazione della Regione ricorrente, consentire la «indiscriminata possibilità di aggregazione» alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste comporterebbe un aumento della popolazione residente, con conseguente penalizzazione della Regione in sede di attribuzione dei seggi senatoriali su base regionale, dato l'art. 57, secondo comma, Cost.

Infine, in violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto, il Consiglio dei ministri avrebbe deliberato l'indizione del *referendum* senza consentire che il Presidente della Regione potesse partecipare alla seduta in cui tale deliberazione è stata assunta.

2. – In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della censura fondata sulla presunta violazione dell'art. 57, terzo comma, Cost., che attribuisce un seggio senatoriale alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste prescindendo dal calcolo della popolazione residente: tale norma – ad avviso della ricorrente – potrebbe essere anche fortemente alterata da «un indiscriminato aumento della popolazione regionale» conseguente al diffondersi della tendenza ad aggregarsi alla Regione ricorrente, tendenza che non verrebbe adeguatamente contenuta dalla procedura di cui al secondo comma dell'art. 132 Cost.

L'affermata violazione risulta meramente ipotetica (oltre che collegata a incerti elementi di fatto), mentre questa Corte ha costantemente affermato che nei conflitti di attribuzione fra enti occorre che gli atti impugnati producano effetti lesivi attuali nella sfera di attribuzioni del ricorrente (*ex plurimis*, le sentenze n. 72 del 2005, n. 137 del 1998, n. 211 del 1994, n. 153 del 1986).

3. – L'argomentazione fondamentale della ricorrente a sostegno delle proprie doglianze ruota intorno alla affermata inapplicabilità del secondo comma dell'art. 132 della Costituzione alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, poiché il territorio della Regione, quale deducibile dall'art. 1, secondo comma, dello statuto speciale (e quindi con riferimento al territorio regionale alla data di entrata in vigore dello statuto o all'elenco dei Comuni allegato al decreto legislativo luogotenenziale n. 545 del 1945), non sarebbe modificabile se non mediante la procedura di revisione statutaria, di cui all'art. 50 dello statuto, quale parzialmente modificato ad opera dell'art. 2 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano). Ciò sarebbe coerente con la necessità di non compromettere la salvaguardia dell'equilibrio linguistico, culturale e storico della comunità valdostana, a garanzia della quale sono state riconosciute alla Regione forme e condizioni particolari di autonomia.

Tale ricostruzione interpretativa risulta erronea, dal momento che l'art. 132, primo e secondo comma, Cost. si riferisce pacificamente a tutte le Regioni (quelle indicate nel precedente art. 131), mediante l'individuazione di procedure che coinvolgono tutti i diversi organi e soggetti indicati dalle norme costituzionali come attori necessari nei differenziati procedimenti ivi configurati (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento). Ciò, mentre evidentemente nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali, come è palese nello stesso caso che ha originato il presente giudizio, nel quale il procedimento di distacco-aggregazione investe ovviamente due Regioni.

Dinanzi ad una disposizione costituzionale riferita a tutte le Regioni, e comunque tale da garantire un ipotetico effetto finale sui territori di entrambe le Regioni interessate, appare quindi meramente assertivo affermare, come fa la ricorrente, che l'art. 50 dello statuto speciale sarebbe «norma chiaramente derogatoria rispetto alla generale regolazione delle modificazioni territoriali regionali, per distacco-aggregazione di Comuni, contenuta nell'art. 132».

Né può essere accolta l'opinione della ricorrente, secondo la quale la indubbia necessità di assicurare piena tutela ad una particolare comunità etnico-linguistica può essere garantita solo da procedure interne allo speciale ordinamento regionale, pur appositamente configurato, almeno in alcuni casi, anche per meglio rappresentarla e tutelarla, dal momento che a questo fine sono previste e concretamente utilizzate a livello statale anche fonti ordinarie e costituzionali (fra queste

ultime, basti pensare – fra le più recenti – proprio alle leggi costituzionali 31 gennaio 2001 n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) e 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che complessivamente hanno apportato molteplici modificazioni agli ordinamenti di tutte le Regioni ad autonomia speciale).

Inoltre, come osservato anche dall'Avvocatura generale dello Stato, il secondo comma dell'art. 132 della Costituzione mira a garantire un ruolo significativo alle popolazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un comune da una Regione ad un'altra, con conseguente ridisegno del territorio delle Regioni. La stessa parziale modificazione di questo comma ad opera della legge cost. n. 3 del 2001 ha ancora meglio messo in evidenza, nella fase iniziale del procedimento configurato, il ruolo fondamentale della popolazione del singolo ente locale interessato dal distacco-aggregazione e questa Corte, nella sentenza n. 334 del 2004, ha fatto riferimento al diritto di autodeterminazione delle collettività locali.

4. – Residua la censura di violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto speciale, il quale prevede che il Presidente della Regione «interviene alle sedute del Consiglio dei Ministri, quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione».

La censura non è fondata per tre differenziati motivi.

In primo luogo, l'art. 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), configura in termini del tutto vincolati sul piano sostanziale e temporale il contenuto della deliberazione del Consiglio dei ministri, senza che possa prospettarsi una valutazione discrezionale dell'oggetto in questione.

In secondo luogo, proprio la recente modifica costituzionale del secondo comma dell'art. 132 Cost. ad opera dell'art. 9, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha ulteriormente chiarito che il soggetto interessato in questa fase del tutto “prodromica” del procedimento è la sola collettività locale appartenente al Comune interessato dalla proposta di distacco-aggregazione.

In terzo luogo, la stessa disposizione costituzionale prevede che, dopo lo svolgimento del *referendum*, acquisito l'eventuale esito positivo dello stesso e prima dei lavori legislativi che avranno inizio con l'eventuale presentazione del disegno di legge governativo, si provveda allo specifico e solenne coinvolgimento delle Regioni interessate attraverso la richiesta ai loro Consigli regionali del parere sulla proposta.

5. – Questa Corte non ritiene di dover sollevare dinanzi a sé, nel presente giudizio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge n. 352 del 1970, come invece richiesto dalla Regione ricorrente.

La suddetta richiesta si basa sulla considerazione che la richiamata disposizione – nella parte in cui stabilisce che, qualora la proposta sottoposta a *referendum* ai sensi dell' art. 132 Cost. sia stata approvata, il Ministro per l'interno presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione – configurerebbe una vincolante iniziativa legislativa degli elettori partecipanti al *referendum* e attribuirebbe un potere di iniziativa legislativa ad un singolo Ministro. Poiché l'art. 45 avrebbe «determinato un ulteriore avanzamento dell'intera sequenza procedimentale oggetto del presente conflitto di attribuzione», «il suo permanere nel sistema» sarebbe rilevante ai fini della decisione della controversia.

In realtà, l'art. 45 della legge n. 352 del 1970 disciplina la fase successiva allo svolgimento del *referendum* consultivo previsto dall'art. 132, secondo comma, Cost. nell'ipotesi in cui esso abbia avuto esito favorevole. Il presente conflitto, invece, ha ad oggetto atti anteriori e prodromici allo stesso *referendum* e si inserisce in una fase precedente alla attivazione dell'iniziativa legislativa disciplinata dalla disposizione in parola.

Appare, pertanto, manifestamente irrilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge n. 352 del 1970, dal momento che tale disposizione non viene in considerazione ai fini della decisione del presente conflitto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che spettava allo Stato, e per esso all'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, pronunciare l'ordinanza, depositata il 12 aprile 2006, con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta di *referendum*, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, relativa al distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte ed alla aggregazione dello stesso alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

*dichiara* che spettava allo Stato, e per esso al Consiglio dei ministri, la deliberazione 7 luglio 2006, con cui è stata approvata l'indizione del suddetto *referendum*;

*dichiara* che spettava allo Stato, e per esso al Presidente della Repubblica, emanare il decreto 10 luglio 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 luglio 2006, con cui il *referendum* nel Comune di Noasca è stato indetto per il giorno 8 ottobre 2006;

*dichiara* che non spettava al Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste partecipare alla seduta del Consiglio dei ministri 7 luglio 2006 per deliberare l'indizione del predetto *referendum*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2007.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

[1] Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

[2] Legge 25 maggio 1970, n. 352, *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*.

[3] A.C. 1852 (on. Fontanini), 2085 (on. Foti), 2357 (on. Illy) e 3275 (on. Moretti).

[4] Il testo unificato approvato dalla Camera il 6 marzo 2003 e trasmesso al Senato, è stato esaminato dalla 1ª Commissione che, il 6 luglio 2005, lo ha licenziato, con ampie modifiche, per l'Assemblea (A.S. 2085-A): quest'ultima non ne ha peraltro iniziato l'esame.

[5] Ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 12 aprile 2006; deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2006 e decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2006.

[6] L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 4, *Statuto speciale per la Valle d'Aosta*. L'art. 1, co. 2°, recita: "Il territorio della Valle d'Aosta comprende le circoscrizioni dei Comuni ad esso appartenenti alla data della entrata in vigore della presente legge".

[7] I testi precisano che l'iniziativa legislativa in materia appartiene anche al Consiglio (o Assemblea) della Regione interessata (in Trentino-Alto Adige, il Consiglio regionale delibera su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano; in Sardegna, l'iniziativa può essere esercitata anche da almeno 20 mila elettori).

[8] Per la Regione siciliana il riferimento è all'Assemblea regionale.

[9] Così dispongono, con formulazione analoga:

▪ l'art. 41-ter dello statuto della Regione siciliana, approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 2;

▪ l'art. 50 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 4;

- l'art. 54 dello statuto speciale per la Sardegna, di cui alla L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 3: nella relativa procedura è altresì prevista l'eventualità di un **referendum regionale consultivo**, indetto dal Presidente della Regione;
- l'art. 103 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;
- l'art. 63 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla L.Cost. 31 gennaio 1963, n. 1.