

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **DI BENEDETTO, RICCI, FOSCHI, MICOLINI, CARPENEDO, MONTINI, GUZZETTI, COVELLO, PERINA, GRAZIANI, COVIELLO, DE COSMO, D'AMELIO, PISTOIA e BERNASSOLA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 LUGLIO 1992

Norme sui referendum di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione per il distacco di comuni e province da una regione e l'aggregazione ad altra regione

ONOREVOLI SENATORI. — Nel nostro Paese non è difficile imbattersi in situazioni in cui cittadine o piccoli centri legati tra loro da vincoli storici, di natura economica e sociale, sono separati da confini regionali che di fatto costringono abitanti di una stessa area culturale a gravitare su zone di tradizioni diverse quando addirittura non accade, come in alcuni casi, che il clima che si crea non sia di accentuata rivalità.

Bene conoscevano tale realtà storico-geografica i nostri costituenti se hanno dato la facoltà a province e comuni di passare, su propria richiesta, da una regione di appartenenza ad un'altra.

Altre volte, l'affacciarsi di nuove realtà economiche di centri vicini a siti in regio-

ni confinanti può calamitare l'interesse di aree meno sviluppate che cercano, anche sotto il profilo amministrativo, di diventare parte integrante delle zone in crescita e sviluppo.

Ritornando al problema del distacco di comuni e province da una regione all'altra, si ricorda che l'attuale normativa è contenuta nel titolo III, «Referendum per la modificazione territoriale delle regioni previsti dall'articolo 132 della Costituzione», della legge 25 maggio 1970, n. 352, recante «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo».

C'è da dire che tale normativa non distingue abbastanza e cioè non distingue in modo conforme alla volontà del Costi-

tuate le diverse fattispecie: da un lato, quella della fusione di regioni esistenti e della creazione di nuove regioni di cui al primo comma dell'articolo 132 della Costituzione; dall'altra, quella del distacco da una regione ad aggregazione ad altra regione di comuni e province, prevista invece dal secondo comma del citato articolo.

Infatti, mentre la prima fattispecie è disciplinata con rispetto dello spirito e della lettera della Costituzione, non altrettanto può dirsi per la seconda. Per la parte che riguarda il passaggio di comuni e province da una regione all'altra la Costituzione non prevede affatto il coinvolgimento di quote di popolazioni delle regioni al di là di quelle direttamente interessate.

In sede di Assemblea costituente, circa quest'ultima fattispecie, era stata affacciata la tesi più rigida del coinvolgimento anche degli altri comuni e province sia delle regioni da cui è chiesto il distacco sia di quelle a cui comuni e province intendono aggregarsi. E ciò al fine del contemperamento dei vari interessi in gioco. I Costituenti decisero invece, accogliendo un emendamento di Costantino Mortati, di affidare al parere delle regioni - che devono essere obbligatoriamente ascoltate - la tutela generale degli interessi delle regioni coinvolte.

Da ciò la conclusione: la procedura prevista per l'ipotesi di cui al citato secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione appare, nel testo del secondo comma dell'articolo 42 e del terzo comma dell'articolo 44 della legge 25 maggio 1970 n. 352, in contrasto con la Costituzione.

Da un lato, il procedimento è notevolmente aggravato, quasi che il legislatore ordinario non avesse fiducia e certamente avesse meno fiducia del Costituente verso gli eletti del popolo nei consigli comunali e provinciali e *tout court* verso il popolo, chiamato a *referendum*.

Dall'altro lato, è negletta l'opinione della regione.

Questa proposta pone dunque nel giusto rilievo il parere delle regioni, restituendogli il ruolo voluto dal Costituente. Infatti, questo parere non solo deve essere sentito,

come ben recita il citato secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, ma, se positivo, irrobustisce l'orientamento dei consigli comunali e provinciali e dei cittadini elettori che si sono espressi nel *referendum* e, se negativo, induce ad una fase di ulteriore riflessione prima dell'indizione di un nuovo *referendum*, con ciò concretizzando uno degli aspetti centrali della visione costituzionale della democrazia, per cui la democrazia diretta e quella rappresentativa devono stare tra di loro non in condizione di contrasto ma di reciproca integrazione.

Il parere delle Regioni potrebbe essere collocato anche subito dopo le delibere dei consigli comunali e provinciali e ciò certo nel rispetto della Costituzione. Ma è parso che in questo caso potesse essere preso come un parere di routine, un passaggio quasi burocratico nella procedura di avvicinamento al *referendum*. Si è preferito così la diversa soluzione di collocarlo subito dopo i *referendum* per conferirgli quella centralità che la Costituzione ha voluto (valutazione degli interessi regionali) nel rapporto con la volontà locale e popolare.

La procedura, riportata allo spirito ed alla lettera della Costituzione, che conseguirebbe alla approvazione della presente iniziativa legislativa è organizzata su quattro distinti livelli:

- 1) la proposta di *referendum* adottata dai consigli comunali e provinciali;
- 2) l'espressione della volontà popolare attraverso i *referendum*;
- 3) gli effetti dei pareri delle regioni;
- 4) la deliberazione del Parlamento, sulla base dell'iniziativa legislativa del Ministro dell'interno.

Nulla è innovato circa le previsioni finanziarie dell'articolo 53 della legge 352 del 1970.

A conclusione dunque è da dire che le procedure qui proposte, in realtà non mirano ad incentivare facili processi di disaggregazione ed aggregazione di comuni e province da una regione all'altra. Esse sono riportate, è bene ripeterlo, allo spirito ed alla lettera della Costituzione e perciò, questo sì, tendo-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

no a fornire una base ragionevole ai processi di aggregazione delle «regioni naturali» così come assunte dal Costituente nella delimitazione delle regioni.

L'Assemblea costituente, infatti, al fine di arginare le richieste di istituzioni di nuove regioni o di modificazioni delle circoscrizioni che provenivano da ogni parte, motivate ora da ragioni campanilistiche ora da altre ragioni, decise di costituire, come ben ha posto in rilievo lo storico delle istituzioni Ettore Rotelli, «le regioni storico-tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche».

Da tale decisione scaturì l'elenco di cui all'articolo 131 della Costituzione, successivamente modificato, in base alla XI disposizione transitoria, soltanto con la legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3, istituiva della regione Molise separata dalla regione Abruzzi.

La rigidità dell'elenco non è attenuata, ma anzi rafforzata dalle disposizioni dell'articolo 132 della Costituzione, che prevedono una procedura complessa e di difficile attuazione per il caso delle fusioni di regioni o della creazione di nuove regioni; questa procedura fu poi disciplinata dalla legge di attuazione 25 maggio 1970, n. 352.

Essa peraltro, come dinanzi detto, non distingue adeguatamente le diverse ipotesi che erano state separatamente considerate nel primo e nel secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione. Ciò vale tanto più quando si tratti di richieste di distacco ed aggregazioni di comuni che vogliono tornare a far parte dell'originaria «regione naturale».

Il presente disegno di legge vuole anche corrispondere a questa aspirazione.

Poichè dunque il processo di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione non deve essere l'esito di una volubile «aspirazione» ma il riconoscimento di una storia e di una volontà, esso è qui regolamentato in modo tale che la richiesta dell'iniziativa sia sottoposta non solo al vaglio dei cittadini elettori ma anche dei consigli comunali che la propongono e dei consigli regionali che la valutano, prima ancora che essa sia definitivamente deliberata dal Parlamento, che resta infine l'unico potere sovrano nel decidere.

Come insegna la Costituzione, democrazia rappresentativa e democrazia diretta non devono stare fra loro in contrasto ma in reciproca integrazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La richiesta del *referendum* per il distacco di comuni e province da una regione e diretta all'aggregazione ad altra regione, anche a statuto speciale, di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, deve essere corredata delle deliberazioni dei rispettivi consigli comunali e provinciali.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1 il *referendum* è indetto unicamente nel territorio della provincia o dei comuni che intendono distaccarsi.

Art. 2.

1. Nel caso di approvazione delle proposte sottoposte a *referendum*, entro sessanta giorni dalla pubblicazione del risultato nella *Gazzetta Ufficiale*, di cui al terzo comma dell'articolo 45 della legge 25 maggio 1970, n. 352, le regioni devono fornire il parere, previsto dal secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, al Ministero dell'interno.

2. Se il parere è confermativo dell'esito del *referendum* o le regioni non forniscono alcun parere, il Ministro dell'interno, entro i successivi sessanta giorni, presenta al Parlamento il disegno di legge ordinario di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione.

3. Se uno o entrambi i pareri delle regioni sono negativi, ferma restando la validità delle deliberazioni assunte dai consigli comunali e provinciali, il *referendum* può essere riproposte non prima di sei mesi e non oltre un anno dalla comunicazione del parere delle regioni al Ministro dell'interno.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4. Nell'ipotesi che il *referendum* di cui al comma 3 confermi l'intenzione di distacco da una regione e di aggregazione ad altra regione, si applicano le norme di cui al terzo e quarto comma dell'articolo 45 della legge 29 maggio 1970, n. 352.

Art. 3.

1. Il secondo periodo del secondo comma dell'articolo 42 e il secondo periodo del terzo comma dell'articolo 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352, sono abrogati.