

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2022

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore BOREA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 FEBBRAIO 2003

—————

Norme sul *referendum* consultivo tra le popolazioni interessate a mutamenti delle circoscrizioni degli enti territoriali sub-regionali

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'ormai ricca giurisprudenza costituzionale sulla *vexata quaestio* del mutamento delle circoscrizioni degli enti territoriali sub-regionali (e dell'istituzione di nuovi enti territoriali di tale tipo) s'è recentissimamente arricchita della sentenza della Corte costituzionale 13 febbraio 2003, n. 47, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 10, comma 3, della legge della regione Lombardia 7 settembre 1992, n. 28. Il contenzioso s'era da tempo sviluppato su quale debba essere considerata la «popolazione interessata» alla variazione territoriale, ai fini dello svolgimento del *referendum* consultivo sulla relativa proposta.

In proposito, giova ricordare che l'articolo 133 della Costituzione contempla due diverse procedure di revisione delle circoscrizioni degli enti territoriali sub-regionali: al primo comma quella delle circoscrizioni provinciali (con l'aggiunta dell'istituzione di nuove province); al secondo comma quella delle circoscrizioni comunali (con l'aggiunta dell'istituzione di nuovi comuni). La revisione provinciale è stabilita con leggi della Repubblica su iniziativa dei comuni, sentita la regione. La revisione comunale è fatta con legge regionale, sentite le popolazioni interessate.

Solo nella revisione comunale, perciò, è dato riscontrare l'obbligo di un *referendum*, sebbene di tipo consultivo; anche nel secondo caso, però, alcune leggi regionali (si veda l'articolo 10 della legge della regione Lombardia 24 maggio 1993, n. 15) hanno disciplinato la fase endoprocedimentale di loro competenza (cioè l'espressione del parere sull'iniziativa dei comuni) contemplando la possibilità che il consiglio regionale, se ne ravvisa la necessità, indica *referendum* consultivo tra le popolazioni interessate, prima di procedere ad esprimere il parere sull'iniziativa dei comuni.

Peraltro, anche nel silenzio della legislazione regionale specificamente destinata a disciplinare la revisione delle circoscrizioni regionali, deve ritenersi che la generale previsione di molti statuti circa l'indizione (da parte del consiglio regionale) di in *referendum* consultivo possa applicarsi anche a tale fattispecie, trattandosi appieno di «questioni di particolare interesse, sia generale che locale» sulla quale - ad esempio ai sensi dell'articolo 60, secondo comma, dello statuto campano di cui alla legge 22 maggio 1971, n. 348, - è facoltà del Consiglio regionale indire un *referendum* consultivo.

Fatta questa preliminare distinzione, nella diversità dei presupposti e della rilevanza giuridica dei due tipi di *referendum* consultivo con riferimento all'istituzione di nuovi comuni o nuove province, è necessario affrontare unitariamente la problematica sollevata dalla citata sentenza della Corte costituzionale, proprio perchè essa si limita ad un particolare profilo «procedimentale» riferito proprio allo strumento prescelto, e non al fine per cui è utilizzato. Ci si riferisce infatti alla questione se il quesito sull'istituzione del nuovo comune o della nuova provincia debba essere sottoposto, con *referendum* consultivo, a tutta la popolazione dell'ente oggetto di «decurtazione» territoriale, ovvero soltanto a quella dell'area «scorporanda»; naturalmente, seppure più che altro a livello teorico, vi possono essere gradazioni del coinvolgimento, con terze possibilità volte a deferire il quesito alla popolazione dell'area e di quella più o meno immediatamente latitante.

La Corte costituzionale aveva già avuto modo di chiarire (si vedano la sentenza n. 94 del 2000 e la sentenza n. 433 del 1995) che è sempre costituzionalmente obbligatoria la consultazione delle popolazioni residenti

nei territori che sono destinati a passare da un comune preesistente ad uno di nuova istituzione, ovvero ad un altro comune preesistente; che, anzi, la volontà espressa nel *referendum* da tali popolazioni direttamente interessate «deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne debba tenere conto quando adotta la propria finale determinazione, componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione» (onde, si può qui aggiungere, non potrebbe meccanicamente applicarsi all'intera popolazione del comune la previsione del *quorum* strutturale per la validità del *referendum*, e i risultati del *referendum* debbono essere distintamente raccolti e valutati con riguardo all'ambito della frazione di cui si chiede il distacco, e con riguardo al restante ambito comunale).

La Corte costituzionale aveva anche asserito che, in linea di principio, anche le popolazioni della restante parte dell'ente territoriale che subisce la decurtazione territoriale possono essere interessate alla variazione, così che il legislatore regionale, nello stabilire i criteri per individuare l'ambito della consultazione, «non può escludere tali ulteriori popolazioni se non sulla base di elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di insussistenza di un loro interesse qualificato in rapporto alla variazione territoriale proposta». Questi elementi sono stati identificati ora «nella preesistente individualità della comunità costituente la frazione stessa e nell'assenza di significativi interessi coinvolti nella variazione», facenti capo alla restante parte dell'ente da cui la frazione intende distaccarsi. In assenza di tali elementi di corredo e giustificazione della determinazione regionale di indizione del *referendum* consultivo, una norma che – come l'articolo 10, comma 3, della legge della regione Lombardia n. 28 del 1992, sulla revisione delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi comuni – limitasse

a priori l'ambito della consultazione, incorrerebbe nella declaratoria di incostituzionalità.

Ecco perciò che il dubbio su quale sia la «popolazione interessata» alla variazione territoriale (da investire del quesito referendario) viene per la prima volta autorevolmente fugato: stabilire che la consultazione debba in ogni caso riguardare la sola popolazione della frazione dell'ente che chiede di essere eretta a ente autonomo (o che verrebbe trasferita ad altro ente) è sicuramente incostituzionale; è però costituzionalmente legittimo che la determinazione motivata del consiglio regionale, di indizione del *referendum*, sia ristretta alla platea di riferimento della decurtazione territoriale (o ad una terza, mediana tra quella dell'intero ente e quella della sola frazione «scorporanda») laddove sussistano elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di insussistenza di un interesse qualificato dell'intera popolazione dell'ente. A mero titolo di esempio (atto a dimostrare che non si tratta di casi limite, ma di situazioni in concreto presenti) una fattispecie di preesistente individualità della comunità che chiede di essere scorporata è quella dell'istituenda provincia del Cilento, che è geomorfologicamente e socialmente differenziata da quella della provincia settentrionale di Salerno dove non a caso mancano significativi interessi coinvolti nella variazione che si propone già da tempo per rendere autonoma la realtà amministrativa della parte meridionale dell'ente territoriale.

Perché la legislazione regionale non incorra nuovamente in declaratorie di incostituzionalità, è allora necessario inscrivere i principi sciverati dalla Corte nel quadro ordinamentale di riferimento del *referendum* consultivo in questione. È questo lo scopo del presente disegno di legge, che mira ad imprimere uno stimolo alle regioni affinché uniformino le loro procedure in conformità a criteri e a modalità legittimamente stabiliti, rendendo così sindacabili le leggi regionali sotto questo profilo in sede giurisdizionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 15, comma 1, il primo periodo è sostituito dai seguenti: «A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Si considerano popolazioni interessate frazioni inferiori al totale degli abitanti del comune o dei comuni coinvolti nella modifica, soltanto nei casi di preesistente individualità della comunità costituente la frazione stessa e nell'assenza di significativi interessi coinvolti nella variazione da parte dei restanti abitanti»;

b) all'articolo 21, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

«4-bis. Laddove l'espressione del parere regionale sull'iniziativa dei comuni, ai sensi del primo comma dell'articolo 133 della Costituzione, sia subordinata allo svolgimento di un *referendum* consultivo tra le popolazioni interessate, la regione assicura la partecipazione delle popolazioni interessate al mutamento delle circoscrizioni provinciali ed alla istituzione di nuove province. Il quesito andrà rivolto a frazioni di popolazioni inferiori a quella della provincia soltanto nei casi di preesistente individualità della comunità costituente la frazione stessa e nell'assenza di significativi interessi coinvolti nella variazione da parte dei restanti abitanti della provincia».