

CAMERA DEI DEPUTATI N. 825

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BERTOLI, SODDU, COLONI, SANTUZ, BIASUTTI, AGRUSTI, PIERLUIGI CASTAGNETTI, AZZOLINI, SANESE, PIRO, BACCARINI, DE CAROLIS

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

Presentata il 21 maggio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge ridefinisce in modo più aderente alle previsioni contenute nell'articolo 132 della Costituzione le procedure previste, ivi compreso lo svolgimento dei *referendum* ed i loro esiti, per consentire che comuni e province, che ne facciano richiesta, siano staccati da una regione ed aggregati ad un'altra.

La normativa ora in vigore è compresa nel titolo III « *Referendum* per la modificazione territoriale delle regioni previsti dall'articolo 132 della Costituzione » della legge 25 maggio 1970, n. 352, che detta « 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-

tuente 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'altro, quella del distacco da una regione ed 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, diversamente da quanto è stabilito nella legge n. 352 del 1970, 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 di enti locali e popolazioni di 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 delle regioni. Questa proposta dunque si incarica anche di riportare 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 la delibera dei consigli comunali e provinciali e ciò

certo nel rispetto della Costituzione. Ma è parso che in questo caso potesse assumere il carattere di 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 conseguirà 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 n. 352 del 1970.

A conclusione dunque è da dire che le procedure qui proposte, in realtà, non mirano ad incentivare facili processi di dissaggregazione ed aggregazione di comuni e province da un regione all'altra; riportate, è bene ripeterlo, allo spirito ed alla lettera della Costituzione, tendono 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.

Tale legge, peraltro, come dinanzi detto, non distingue adeguatamente le diverse ipotesi considerate dal primo comma, separatamente da quelle del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, tanto più quando si tratti di richieste di distacco ed aggregazioni di comuni che vogliono tornare a far parte dell'originaria « regione naturale ».

La presente proposta di legge vuole anche corrispondere a questa aspirazione.

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

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. La richiesta di *referendum* per il distacco di comuni e di 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 dalle 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 forniscono il parere, previsto dal secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, al Ministro 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 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.

4. Nell'ipotesi che il *referendum*, riproposto secondo le modalità previste al comma 3, confermi l'intenzione di di-

stacco da una regione e di aggregazione ad altra regione, valgono le norme di cui al terzo e quarto comma dell'articolo 45 della legge 25 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.

