

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1064

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

Principi e passaggio di funzioni alle Regioni
in materia di circoscrizioni comunali

Seduta del 4 marzo 1964

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 133 della Costituzione attribuisce alle Regioni la potestà di istituire, con apposite leggi, nuovi Comuni e di modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, sentite le popolazioni interessate. Le leggi provvedimento in questione dovranno, però, conformarsi a quanto, in via preventiva, avranno statuito le Regioni in una legge generale emanata a norma dell'articolo 117 della Costituzione, che attribuisce alle Regioni stesse competenza legislativa in materia di circoscrizioni comunali.

Le singole leggi regionali istitutive di nuovi Comuni o modificative delle loro circoscrizioni e denominazioni si porranno, così, in una posizione subordinata, rispetto alle disposizioni generali di cui all'articolo 117 della Costituzione, in quanto, ferma restando la discrezionalità implicita ad ogni tipo di legge, non potranno derogare alle disposizioni delle leggi regionali generali, che prescriveranno i requisiti e le procedure occorrenti per le even-

tuali variazioni territoriali e per le modifiche delle denominazioni comunali.

In relazione ai rilievi mossi sul precedente disegno governativo dalla I Commissione permanente della Camera, che escludeva la possibilità, per le Regioni, di emanare nella materia di cui trattasi, in via generale, una disciplina in base alla attribuzione di cui all'articolo 117 della Costituzione, va chiarito che l'articolo 117 è, conformemente a quanto dispongono anche gli Statuti delle Regioni di diritto speciale, attributivo di una competenza generale, intesa non a costituire singoli Comuni od a modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, ma a disciplinare la materia delle « circoscrizioni comunali ». L'articolo 132, al contrario, nel secondo comma, si riferisce esplicitamente alle singole leggi regionali.

La soluzione suggerita dalla Commissione legislativa priverebbe, in pratica, la Regione di una sua potestà, quella di dettare norme

astratte, in materia, appunto, di « circoscrizioni comunali ».

D'altra parte, il sistema che ora si propone è quello attuato anche dalle Regioni a Statuto speciale, che hanno regolato il procedimento ed i criteri relativi alle modifiche in questione: mentre va tenuto presente che una legge regionale generale si manifesta opportuna per evitare che le singole leggi di attuazione si attengano a procedure ed a criteri diversi gli uni dagli altri, laddove una normazione generale è garanzia di imparzialità e di uniformità di valutazione.

Del resto, il rapporto di gerarchia tra legge generale e legge provvedimento non è ignoto né nella dottrina né nella stessa legislazione statale (ad esempio tale gerarchia esiste nei rapporti tra la legge di contabilità generale dello Stato e le singole leggi di bilancio).

Il nuovo sistema viene a sostituirsi a quello attualmente previsto dal testo unico comunale e provinciale del 1934, il quale, come è noto, si ispira al criterio di affidare al potere amministrativo la materia delle circoscrizioni comunali, allorché ricorrano determinati presupposti (esistenza di un minimo di popolazione di 3.000 abitanti in capo all'istituendo Comune, richiesta della maggioranza dei contribuenti, ecc.); in mancanza di tali presupposti, la istituzione di nuovi Comuni o la modificazione delle circoscrizioni deve essere fatta con legge.

Mentre l'articolo 1 rende esplicito tale sistema, l'articolo 2 del disegno di legge enuncia i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale in materia. Tenendo presenti le conclusioni della Commissione permanente della Camera, si è provveduto a fissare detti principi limitatamente all'ipotesi di istituzione di nuovi Comuni, per disgregazione di Comuni già esistenti, ed all'ipotesi di ampliamento della circoscrizione comunale, mediante aggregazione di borgate o frazioni di Comuni contermini. Si è ritenuto che appunto in tali ipotesi ricorra un particolare interesse dello Stato ad evitare una eccessiva suddivisione di Comuni che non abbiano un minimo di vitalità: interesse che viene tutelato attraverso la formulazione di taluni principi fondamentali a norma dell'articolo 117 della Costituzione.

Non si è ritenuto invece che esista un apprezzabile interesse dello Stato ad evitare fusioni di Comuni e, pertanto, non si è previsto per tale ipotesi alcun principio fondamentale limitativo: salvo in ogni caso quanto disposto dal successivo articolo 3 in tema di consultazione delle popolazioni interessate. I prin-

cipi fondamentali stabiliti nell'articolo 2 si ricollegano ad alcuni criteri tradizionalmente accolti dalla legge comunale e provinciale.

Dove il n. 2) del primo comma parla di « pubblici servizi », si è voluto, evidentemente, far riferimento ai pubblici servizi comunali.

Sono state evitate più dettagliate specificazioni normative non sembrando che esse potessero inquadarsi nel concetto di « principi fondamentali ».

L'articolo 3 enuncia i principi che delimiteranno lo svolgimento della legislazione regionale per quanto attiene alla audizione delle popolazioni interessate, intendendosi per tali le popolazioni dei Comuni o delle frazioni e borgate rispetto ai quali la variazione si riferisce, sia in aumento che in diminuzione.

Non è apparso possibile accogliere il rilievo formulato dalla Commissione permanente della Camera (sempre in occasione dell'esame del precedente disegno di legge governativo) circa l'opportunità di rinviare allo Statuto regionale la disciplina della « consulenza delle popolazioni interessate » non ritenendosi che la materia di cui trattasi possa ricondursi al « referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione » la cui disciplina deve formare oggetto della normativa statutaria, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione.

Va osservato, infatti, che l'articolo 133 della Costituzione non richiede, necessariamente, detto *referendum*, facendo solo riferimento alla esigenza che, sulle modifiche in esame, siano « sentite » le popolazioni interessate; queste, quindi, potrebbero manifestare la propria volontà anche con mezzo diverso dalla consultazione elettorale diretta, come, ad esempio, mediante raccolta di firme, petizioni, ecc. (sistema, questo, seguito dalla Regione siciliana).

L'articolo 123 prevede una ipotesi ben diversa da quella in questione. Esso riguarda, infatti, il *referendum* « su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione », vale a dire sulle leggi già formate, e delle quali si propone l'abrogazione: si tratta, cioè, di ipotesi corrispondente a quella prevista dall'articolo 75 della Costituzione per le leggi statali (*referendum* abrogativo).

D'altra parte, il fatto che il modo di « sentire » le popolazioni — il quale, come sopra specificato, non costituisce materia di referendum ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione — debba essere disciplinato dalle Regioni in via generale, fornisce un'ulteriore

conferma della necessità di una normazione generale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, giusta il sistema delineato dall'articolo 1 della presente legge.

Con l'articolo 4 si dispone il passaggio agli organi delle Regioni delle funzioni amministrative ora esercitate dagli organi dello Stato, ai sensi degli articoli 36 e 37 della legge comunale e provinciale del 1934, per la separazione patrimoniale ed il riparto delle attività e passività tra Comuni, quando siano state disposte variazioni alle loro circoscrizioni, per la separazione delle rendite patrimoniali, delle passività e delle spese tra Comuni riuniti fra loro o aggregati ad altro contermini, ed, infine, per la separazione e fusione delle rendite patrimoniali e delle spese tra Comuni e frazioni.

Nelle attribuzioni attualmente spettanti al prefetto si fa subentrare la Giunta regionale (che è l'organo esecutivo della Regione ai sensi dell'articolo 121, terzo comma, della Costituzione) dato che le attribuzioni medesime sono da ricondursi alla esplicazione di una funzione di amministrazione attiva, mentre è parso coerente trasferire all'organo regionale di controllo le attribuzioni consultive ora di competenza della Giunta provinciale amministrativa, atteso il loro collegamento con la istituzionale funzione di controllo svolta da quest'organo, e la sua sostituzione, in tale funzione, all'organo regionale suddetto.

Conformemente ai principi generali, il comma secondo del medesimo articolo prescrive che, fino a quando le Regioni non

avranno esercitato la propria potestà normativa, in via generale, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, in materia di separazione di rendite patrimoniali e spese, di riparto di attività e passività, continueranno ad applicarsi le norme statali attualmente vigenti, vale a dire gli articoli 36 e 37 della legge comunale e provinciale del 1934 sopra ricordati.

L'articolo 5 riguarda il passaggio dei documenti e delle pratiche necessarie al complesso della materia che forma oggetto del presente disegno di legge, disponendo che tutti gli atti relativi ai procedimenti previsti dalla medesima, in corso presso le prefetture, saranno rimessi, d'ufficio, alle competenti Regioni, per consentire l'esercizio delle attribuzioni ad esse devolute.

Si precisa, infine, che l'applicazione della presente legge è contenuta nell'ambito di una stessa provincia: non si sono, in altri termini, previste le ipotesi di variazioni comunali che interessino più province di una stessa o di altre Regioni. E, infatti, qualora si tratti di variazione che riguardi il mutamento delle circoscrizioni provinciali, si cadrebbe nella ipotesi del primo comma dell'articolo 133 della Costituzione, che rimette tale mutamento alla legge della Repubblica; qualora, poi, si tratti di mutamento che interessi anche il territorio di una Regione, si cadrebbe nell'ipotesi dell'articolo 132 ultimo comma, che prevede particolari procedure per la formazione della occorrente legge della Repubblica. In entrambe le ipotesi si è fuori della competenza legislativa ed amministrativa regionale.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I.

PRINCIPI FONDAMENTALI

ART. 1.

La istituzione di nuovi Comuni, la fusione di quelli già esistenti, la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni, la denominazione delle borgate o frazioni nonché la determinazione delle sedi municipali sono disposte, a norma dell'articolo 133 della Costituzione, con leggi regionali.

Tali leggi possono essere emanate dalle Regioni dopo che le medesime abbiano previamente disciplinato, in via generale, la materia, avvalendosi della potestà di cui all'articolo 117 della Costituzione.

ART. 2.

La costituzione di borgate o frazioni in Comune distinto può aver luogo quando concorrono le seguenti condizioni:

1) che la loro popolazione non sia inferiore a un minimo prestabilito di abitanti, da determinare con la legge regionale che disciplina, in via generale, la materia, ai sensi del secondo comma dell'articolo precedente;

2) che esse dispongano di mezzi sufficienti per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi;

3) che per le condizioni dei luoghi e per altre caratteristiche economiche e sociali esse abbiano interessi distinti da quelli del Comune al quale appartengono;

4) che per la rimanente parte del Comune sussistano le condizioni previste dai numeri 1) e 2).

La costituzione del capoluogo in Comune distinto può aver luogo quando esso e le sue frazioni si trovino nelle condizioni indicate nel comma precedente.

L'ampliamento della circoscrizione di un Comune mediante aggregazione di borgate o frazioni di un Comune contermine può aver luogo quando questo continui a trovarsi nelle condizioni previste dai numeri 1) e 2) del primo comma.

Il mutamento delle circoscrizioni non può essere disposto in modo da terminare discontinuità territoriali nell'ambito di un Comune.

ART. 3.

Ciascuna delle variazioni e modifiche deve riportare il voto favorevole di una maggioranza qualificata delle popolazioni interessate, secondo quanto prescriveranno le leggi regionali che disciplinano in via generale la materia, ai sensi del secondo comma dell'articolo 1.

TITOLO II.

PASSAGGIO DI FUNZIONI

ART. 4.

Le funzioni amministrative riguardanti la separazione delle rendite patrimoniali e delle spese, il riparto delle attività e passività fra i Comuni riuniti o aggregati o fra i Comuni e le loro frazioni, nonché la fusione delle loro rendite patrimoniali e spese sono attribuite alle Regioni che, fino a quando non avranno altrimenti disposto, applicheranno le norme statali vigenti in materia, intendendosi sostituito il Prefetto con la Giunta regionale e la Giunta provinciale amministrativa con l'organo regionale esercitante il controllo sugli atti dei Comuni.

ART. 5.

Le Prefetture trasmetteranno, con elenchi descrittivi, alle competenti Regioni gli atti e i documenti necessari per l'esercizio delle attribuzioni di cui all'articolo precedente.