

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 1064-A</sup>

## RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI  
DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO)

(RELATORE **BARONI**, per la maggioranza)

SUL

## 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**)

*nella seduta del 4 marzo 1964*

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

*Presentata alla Presidenza il 15 maggio 1964*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge n. 1064 sottoposto al nostro esame riproduce nella sostanza il disegno di legge n. 4279 della terza Legislatura, tenendo conto peraltro, entro certi limiti, delle conclusioni alle quali era giunta la prima Commissione permanente della Camera a seguito della discussione svoltasi sullo scorcio della passata Legislatura.

Il Relatore, che già allora venne chiamato a riferire per la maggioranza, non potrà che

attenersi alle linee della relazione predisposta in quell'occasione. Il disegno di legge si propone di dare attuazione all'articolo 117 della Costituzione, per quanto concerne la potestà legislativa delle Regioni in materia di circoscrizioni comunali; all'articolo 133, comma secondo, nonché alla VIII disposizione transitoria, comma secondo della Costituzione, per quanto concerne il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni in materia appunto di circoscrizioni comunali.

Il disegno di legge riguarda le circoscrizioni comunali in ordine alle modificazioni che esse possono avere nell'ambito di una medesima provincia. Invero, il passaggio di un comune da una provincia ad un'altra nell'ambito di una medesima regione è regolato dall'articolo 133, comma primo, della Costituzione, in quanto implicante mutamento delle circoscrizioni provinciali; il passaggio di un comune da una ad altra Regione è regolato dall'articolo 132, comma 2, della Costituzione.

La potestà legislativa delle Regioni in materia di circoscrizioni comunali è, quindi, implicitamente delimitata dai citati articoli 132, comma secondo e 133, comma primo, della Costituzione.

A norma dell'articolo 117 della Costituzione, il disegno di legge stabilisce i principi fondamentali ai quali deve attenersi la Regione nell'esercizio del suo potere legislativo. A tale proposito, si deve osservare che, a norma della legge 10 febbraio 1953, n. 62, articolo 9, comma secondo, questa è appunto una delle materie per le quali la Regione potrebbe emanare leggi nei limiti dell'articolo 117 della Costituzione, anche prima della emanazione della legge della Repubblica contenente i sopra ricordati principi fondamentali. Senza minimamente entrare nel merito della nota discussione circa il significato e il valore del precitato articolo 9, sembra evidente che il rilievo sopra accennato non possa, comunque, incidere sulla piena legittimità del disegno di legge.

La materia delle circoscrizioni comunali è attualmente disciplinata dall'articolo 17, comma secondo, del Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934, contenente di massima una riserva di legge: « La circoscrizione dei Comuni, salvo quanto dispone il titolo II, è regolata dalla legge ». Nel nostro ordinamento, la legge è sempre stata considerata come l'unico provvedimento formalmente idoneo a istituire o a sopprimere i Comuni o a modificarne le circoscrizioni.

La riserva di legge discendeva dall'articolo 74 dello statuto albertino: « Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle province sono regolate dalla legge ».

Tale norma è stata costantemente interpretata nel senso che con legge formale doversero essere adottati i singoli, concreti provvedimenti istitutivi, soppressivi o modificativi dei Comuni.

Lo stesso articolo 17 del Testo Unico, tuttavia, rinvia al Titolo II per una serie di ipotesi sulle quali la materia della circoscrizione

dei Comuni non è regolata per legge, nel senso chiarito sopra, ma con provvedimento formalmente amministrativo (decreto del Capo dello Stato). È opportuno rilevare che tali ipotesi, per quanto indubbiamente numerose e importanti, si configurano come eccezioni alla norma.

Non si vede, pertanto, come da esse si potrebbero ricavare, sia pure per astrazione, i principi fondamentali previsti dall'articolo 117 della Costituzione: non sembra, comunque, che da una casistica di natura eccezionale si possano estrarre i principi fondamentali per questa materia.

Le ipotesi previste dal Titolo II del Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934 riguardano l'unione di più Comuni in uno solo, nelle forme della fusione e dell'incorporazione (articolo 30); l'ampliamento del territorio di un Comune, mediante aggregazione di tutto o di parte del territorio di un altro Comune (articolo 31); la disgregazione di una frazione o dello stesso capoluogo di un Comune, per la costituzione di un nuovo Comune o per l'aggregazione ad altro Comune (articoli 33 e 34).

Si può anche rilevare che i provvedimenti relativi all'istituzione, estinzione e modificazione dei Comuni sono tradizionalmente considerati nel nostro ordinamento sotto il profilo dell'assetto territoriale dei Comuni medesimi, ossia, appunto, sotto il profilo della circoscrizione dei Comuni. In tal senso si esprimeva lo statuto albertino e la successiva legislazione comunale e da ultimo il più volte ricordato Testo Unico del 1934. In tal senso si esprime la Costituzione agli articoli 117 e 133.

Alla materia delle circoscrizioni comunali è tradizionalmente collegata la materia delle denominazioni dei Comuni, delle frazioni e delle borgate, nonché quella della determinazione delle sedi municipali. Per tale materia « minore » dispone attualmente l'articolo 266 del Testo Unico del 1934: « Le denominazioni dei Comuni, delle frazioni e delle borgate e le sedi municipali sono determinate con decreto reale », ossia con provvedimento formalmente amministrativo e non per legge. Non vale, pertanto, per questa materia « minore » la riserva di legge.

L'articolo 133, comma 2, della Costituzione si limita a prevedere che la Regione possa con sue leggi modificare le denominazioni dei Comuni: nulla dice circa le denominazioni delle frazioni e delle borgate e la determinazione delle sedi municipali; perciò è stato prospettato qualche dubbio circa la correttezza

za del primo articolo del disegno di legge numero 1064, che, come già per il disegno di legge n. 4279 della III Legislatura, attribuisce a leggi regionali la competenza a provvedere in questa materia.

Il dubbio non sembra fondato. Sembra, infatti, che tutta questa materia, anche nelle sue minori specificazioni, rientri nel più generale concetto della disciplina delle circoscrizioni comunali. Il disegno di legge n. 1064 riproduce all'articolo 1 il secondo comma del disegno di legge n. 4279 della III Legislatura, per cui le leggi regionali ex articolo 133 non potrebbero essere emanate dalle Regioni se non dopo che le medesime abbiano previamente disciplinato, in via generale, la materia, avvalendosi della potestà di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Nella precedente Legislatura, la Commissione aveva unanimemente deliberato di proporre la soppressione di tale secondo comma. Si era allora rilevato che alla base del sistema proposto nel disegno di legge vi era una distinzione, che era nello stesso tempo una classificazione gerarchica, fra leggi regionali « generali » e leggi regionali « provvedimenti »; le prime, leggi sia per la forma che per il contenuto normativo; le seconde, leggi soltanto per la forma, non anche per il contenuto: ossia, atti amministrativi (« provvedimenti ») in forma di legge. Sembrò allora che una tale distinzione avrebbe importato una gerarchia di fonti legislative così congegnata: « legge-cornice » dello Stato; legge « generale » della Regione; « legge-provvedimento » della Regione. Tale gerarchia, oltre che alquanto macchinosa, sembrò allora senza alcun fondamento per le due ultime voci, non ritenendosi ammissibile una distinzione gerarchica nell'ambito delle leggi regionali sulla base del loro diverso contenuto e ritenendosi, pertanto, che tutte le leggi regionali dovessero avere la stessa efficacia formale.

Anche ora la Commissione ha ritenuto di seguire lo stesso orientamento. È sembrato in particolare che nessuna norma della Costituzione possa giustificare una siffatta gerarchia all'interno della legislazione regionale e che, d'altra parte, tale gerarchia non possa introdursi con legge ordinaria dello Stato. La Regione ha certamente la potestà di emanare norme generali in questa materia, anche per fini di economia legislativa, non essendo neanche opportuno riprodurre la complessa disciplina all'uopo occorrente nelle singole leggi istitutive, modificative ecc., di singoli Comuni; ma non potrà il legislatore regionale considerarsi vincolato, in sede di emanazione delle singole

leggi istitutive, modificative ecc., di singoli Comuni, da una eventualmente e certo opportunamente preesistente normazione di carattere generale, la quale potrebbe costituire per lo stesso legislatore soltanto una direttiva comunque non vincolante. Si è aggiunto che, anche a voler considerare ammissibile la distinzione fra leggi « generali » e leggi « provvedimenti », molto potrebbe dubitarsi circa il carattere di legge « provvedimento » per una legge in ipotesi istitutiva o soppressiva di una persona giuridica pubblica. La Commissione ha, pertanto, concluso proponendo la soppressione del secondo comma dell'articolo 1.

L'articolo 2 riproduce nella sostanza il testo rielaborato della Commissione sullo scorcio della III Legislatura, con l'aggiunta di un comma tendente ad evitare la formazione di Comuni territorialmente discontinui, secondo un'indicazione che il predetto testo rielaborato aveva invece collocato all'articolo 3.

L'articolo 2 enuncia alcuni principi fondamentali ai quali dovrà attenersi il legislatore regionale. Tali principi vengono fissati limitatamente all'ipotesi di istituzione di nuovi Comuni, per disgregazione di comuni già esistenti, ed all'ipotesi di ampliamenti 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 un'eccessiva proliferazione di Comuni che non abbiano un minimo di vitalità.

La Commissione, a maggioranza e non senza qualche perplessità, ha deliberato di proporre la soppressione della limitazione relativa al minimo di abitanti, sembrando arbitraria ogni cifra concreta e, d'altra parte, non ritenendosi possibile, per le considerazioni dianzi esposte, imporre alle Regioni l'adozione di una autolimitazione preventiva.

Non risulta invece la posizione di principi fondamentali, per quanto concerne la fusione di due o più comuni: evidentemente non si è ritenuto che esista un apprezzabile interesse dello Stato ad evitare tali fusioni, salvo quanto disposto dal successivo articolo 3 in tema di consultazione delle popolazioni interessate e salvo quanto disposto dall'ultimo comma dell'articolo 2 al fine di evitare la formazione di Comuni territorialmente discontinui.

L'articolo 3 cerca di precisare il concetto di consultazione delle popolazioni interessate previsto dall'articolo 133, comma 2, della Costituzione (nell'inciso: « sentite le popolazioni interessate »).

La Commissione a maggioranza ha proposto la modifica del testo governativo, limitandosi a stabilire che ciascuna delle variazioni e modifiche di cui agli articoli precedenti debba riportare il voto favorevole della maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali per le elezioni comunali della zona interessata.

Le ulteriori determinazioni sono evidentemente rimesse alla legislazione regionale.

La consultazione delle popolazioni interessate viene, pertanto, considerata non soltanto obbligatoria, ma anche vincolante e per essa è richiesta una maggioranza qualificata.

Gli articoli 4 e 5 riproducono il testo del disegno di legge n. 4279 della III Legislatura, che anche la Commissione non aveva ritenuto di modificare.

Essi riguardano il passaggio dello Stato alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di circoscrizioni comunali. Non sembra che i due articoli diano luogo a particolari problemi. Essi costituiscono attuazione della VIII Disposizione transitoria della Costituzione. La Commissione, a maggioranza, propone l'approvazione del disegno di legge nel testo emendato.

BARONI. *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE  
DEL MINISTEROTITOLO 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.

DISEGNO DI LEGGE  
DELLA COMMISSIONETITOLO I.  
PRINCIPI FONDAMENTALI

## ART. 1.

*Identico.*

*Soppresso.*

## ART. 2.

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

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

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

3) che per la rimanente parte del Comune sussistano le condizioni previste dal numero 1.

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 dal numero 1) del primo comma.

Il mutamento delle circoscrizioni non può essere disposto in modo da determinare 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.

ART. 3.

Ciascuna delle variazioni e modifiche deve riportare il voto favorevole della maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali per le elezioni comunali della zona interessata.

TITOLO II.

PASSAGGIO DI FUNZIONI

ART. 4.

*Identico.*

ART. 5.

*Identico.*