CAMERA DEI DEPUTATI N. 4279-A (*Urgenza*)

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

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

(RELATORI: **BARONI**, *per la maggioranza;* **ALMIRANTE**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(BOSCO)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(TREMELLONI)

nella seduta del 21 novembre 1962

—

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

Presentata alla Presidenza il 14 gennaio 1963

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge sottoposto al nostro esame 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.

Alla materia delle circoscrizioni comunali è tradizionalmente collegata quella delle denominazioni dei comuni, delle frazioni e delle borgate, nonché quella della determinazione delle sedi municipali. Il disegno di legge riguarda le circoscrizioni comunali in ordine alle modificazioni che esse

possono subire nell'ambito di una medesima provincia. In particolare, il disegno di legge non disciplina l'ipotesi del passaggio di un comune da una Regione ad un'altra: ipotesi prevista dall'articolo 132, comma secondo della Costituzione; né disciplina l'ipotesi del passaggio di un comune da una provincia ad un'altra nell'ambito della stessa Regione: ipotesi prevista dall'articolo 133, comma primo, della Costituzione.

Può derivarne una certa impressione di incompletezza del disegno di legge: potrebbe quindi dubitarsi della opportunità di tale limitazione di contenuto.

In realtà la limitazione si giustifica, in quanto il disegno di legge si propone di stabilire i principî fondamentali condizionanti l'esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni in materia di circoscrizioni comunali; potestà legislativa limitata alle modificazioni delle circoscrizioni comunali che non eccedano i confini di una stessa provincia, come risulta appunto dagli articoli 132, comma secondo, e 133, comma primo, della Costituzione.

Qualche riserva è stata formulata anche in relazione al fatto che a norma della legge 10 febbraio 1953, n. 62, articolo 9, comma secondo, la materia delle circoscrizioni comunali rientra fra quelle per le quali le Regioni potrebbero legiferare anche prima della emanazione delle leggi della Repubblica contenenti i principî fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale.

Le riserve si sono concretate in una valutazione di inopportunità o di inutilità del disegno di legge, non senza qualche accenno a una sua eventuale illegittimità costituzionale. Sembra comunque evidente che le riserve non possono essere prese in considerazione se non sotto il profilo di una valutazione di maggiore o minore urgenza del disegno di legge in relazione alle altre leggi-cornice occorrenti per l'attuazione dell'articolo 117 della Costituzione.

La materia delle circoscrizioni comunali è attualmente disciplinata dall'articolo 17 secondo comma del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, (testo unico della legge comunale e provinciale): « La circoscrizione . . . dei comuni, salvo quanto dispone il titolo II, è regolata per legge ». Nel nostro ordinamento giuridico, è stato tenuto costantemente fermo il principio che la legge fosse l'unico provvedimento idoneo ad istituire o sopprimere i comuni o a modificarne comunque le circoscrizioni. Il principio si ricollegava ad una norma dello Statuto albertino, l'articolo 74: « Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge ».

Tale norma è stata costantemente interpretata nel senso che con legge formale dovessero essere adottati i singoli, concreti provvedimenti istitutivi, soppressivi o comunque modificativi dei comuni: non già nel senso che con legge dovessero porsi le norme generali ed astratte disciplinanti i singoli, concreti provvedimenti di cui sopra. La legge di cui parla lo Statuto albertino e da ultimo il citato articolo 17 del testo unico della legge comunale e provinciale è quindi una legge soltanto in senso formale, una legge che non contiene norme giuridiche, ma provvedimenti amministrativi.

Lo stesso articolo 17, tuttavia, rinvia al titolo II per una serie di ipotesi nelle quali la circoscrizione dei comuni non è « regolata per legge », nel senso chiarito sopra, ma è regolata con decreto del Capo dello Stato: ossia con atto non solo materialmente, ma anche formalmente amministrativo.

Comunque tali ipotesi, per quanto numerose e importanti, si presentano come eccezioni alla regola. Si tratta della ipotesi di unione di più comuni in uno solo: unione che si configura come fusione o incorporazione (articolo 30); della ipotesi di ampliamento del territorio di un comune, mediante aggregazione di tutto o di parte del territorio di un altro comune (articolo 31); della ipotesi di disgregazione di una frazione o del capoluogo di un comune, per la costituzione di un nuovo comune o per l'aggregazione ad altro comune esistente (articoli 33 e 34).

Sembra anche opportuno rilevare che i provvedimenti relativi all'istituzione, estinzione e modificazione dei comuni sono tradizionalmente considerati dal nostro ordinamento sotto il particolare profilo dell'assetto territoriale dei comuni o, se si preferisce, dell'elemento « territorio » che sta alla base dei comuni: ossia sotto il profilo della « circoscrizione dei comuni ».

In tal senso si esprimono, come si è visto, lo Statuto albertino e il testo unico della legge comunale e provinciale; in tal senso si esprime la Costituzione repubblicana negli articoli 117 e 133.

Anche per tale continuità terminologica non sembra dubbio che tutta questa materia sia ora disciplinata dagli articoli 117 e 133 della Costituzione, con attribuzione alla competenza legislativa della Regione, beninteso

nei limiti dei principî fondamentali stabiliti con leggi dello Stato.

Abbiamo già rilevato che alla materia delle circoscrizioni comunali è tradizionalmente collegata la materia delle denominazioni di comuni, delle frazioni e delle borgate, nonché quella della determinazione delle sedi municipali. Per tale materia dispone attualmente l'articolo 266 del testo unico della legge comunale e provinciale: « Le denominazioni... dei comuni, delle frazioni e delle borgate e le sedi municipali sono determinate con decreto reale » (quindi del Presidente della Repubblica).

L'articolo 133, comma secondo della Costituzione prevede che la Regione possa con sue leggi modificare le denominazioni dei comuni.

Non sembra dubbio che tale potestà della Regione sia estensibile a tutte le ipotesi attualmente previste dal citato articolo 266. Sarebbe invero strano che alla Regione si attribuisse la potestà di modificare con sua legge la denominazione del comune e non quelle delle sue frazioni e borgate: sembra evidente che nel più debba ritenersi compreso il meno: la stessa tradizione sembra autorizzare una unitaria disciplina delle materie già regolate dall'articolo 266 e un loro unitario trasferimento alla competenza regionale, sia pure con formula abbreviata. D'altra parte, si potrebbe anche osservare che, non contenendo l'articolo 266 la riserva di legge prevista invece dall'articolo 17 dello stesso testo unico della legge comunale e provinciale e trattandosi pertanto di materia attualmente rientrante nelle funzioni amministrative dello Stato, le ipotesi previste dallo stesso articolo 266 e non riportate espressamente dall'articolo 133, comma secondo, della Costituzione potrebbero comunque formare oggetto di delega alla Regione secondo quanto previsto dall'articolo 118, comma secondo, della Costituzione medesima: ricostituendo per questa via che peraltro non si ritiene affatto necessaria, l'unità di competenza già prevista dall'articolo 266.

La Commissione, a maggioranza, ha deliberato di conservare il primo comma dell'articolo 1 nel testo governativo, contro la proposta di sopprimere il riferimento alla « denominazione delle borgate o frazioni » nonché alla « denominazione delle sedi municipali ».

La Commissione ha altresì ritenuto all'unanimità che l'ipotesi di fusione di comuni già esistenti, prevista dallo stesso comma, per quanto non espressamente contenuta nell'articolo 133 della Costituzione, non faccia altro che rendere esplicita una particolare ipotesi di istituzione di nuovi comuni o comunque di modificazione di circoscrizioni comunali; mentre, a maggioranza, ha ritenuto di sopprimere l'inciso « a norma dell'articolo 133 della Costituzione », perché ritenuto superfluo.

Il secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge prevedeva un sistema per cui le Regioni avrebbero dovuto disciplinare, in via generale, con apposita legge, la materia delle corcoscrizioni comunali come sopra precisata, prima di poter adottare le singole leggi regionali istitutive di nuovi comuni o modificative delle loro circoscrizioni e denominazioni. Si prevedevano cioè due tipi di leggi regionali: leggi « generali » e « leggi-provvedimenti »: le prime, leggi sia per la forma che per il contenuto; le seconde, leggi soltanto per la forma, non anche per il contenuto: ossia, atti amministrativi (« provvedimenti ») in forma di legge. Una tale distinzione avrebbe importato una gerarchia di fonti giuridiche così congegnata: norma costituzionale; « legge-cornice » dello Stato; legge « generale » della Regione; « legge-provvedimento » della Regione. In particolare, si sarebbe stabilita una subordinazione della « legge-provvedimento » nei confronti della legge « generale » della Regione.

La Commissione ha unanimemente ritenuto che non possa ammettersi una distinzione gerarchica fra leggi regionali sulla base del loro diverso contenuto e che, pertanto, tutte le leggi regionali debbano avere la stessa efficacia formale.

Pertanto la Commissione ha unanimemente deliberato di sopprimere il secondo comma dell'articolo 1 del testo governativo.

Con ciò non si è voluto precludere alle Regioni la possibilità di adottare per questa materia le cosiddette « leggi generali »: si è solo voluto escludere che tali eventuali leggi possano essere gerarchicamente superiori alle cosiddette « leggi-provvedimento » nel senso sopra precisato.

L'articolo 2 del disegno di legge enuncia alcuni principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale in questa materia. La Commissione ha ritenuto di sostituire integralmente il testo governativo. I principi formulati si riferiscono all'ipotesi di istituzione di nuovi comuni, per disgregazione di comuni esistenti e 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 o, comunque, la formazione 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, si è deliberato di non prevedere per tale ipotesi alcun principio fondamentale limitativo: salvo in ogni caso quanto disposto dal successivo articolo 3 in tema di consultazione delle popolazioni interessate.

Il nuovo testo dell'articolo 2 richiede qualche ulteriore commento. I principi fondamentali in esso stabiliti si ricollegano ad alcuni criteri tradizionalmente accolti nella legge comunale e provinciale. Il minimo di popolazione dei nuovi comuni è stato stabilito in 700 abitanti, « salvo che con legge regionale non sia stabilito un limite superiore ». Il minimo indicato e la successiva riserva rappresentano una soluzione di compromesso fra diverse esigenze e diverse situazioni di fatto. Non è sembrato possibile escogitare una formula più soddisfacente.

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

Altre più minute indicazioni si sono volute evitare, non sembrando che esse potessero inquadrarsi nel concetto di « principî fondamentali ».

L'articolo 3 si propone di precisare e concretare il concetto di consultazione delle popolazioni interessate, genericamente enunciato dall'articolo 133, comma secondo, della Costituzione. Anche l'articolo 3 viene sostituito con un nuovo testo della Commissione.

Quanto al modo nel quale deve svolgersi la consultazione delle popolazioni interessate (« . . . sentite le popolazioni interessate »), il nuovo testo prevede che la consultazione medesima avvenga nelle forme stabilite dallo statuto regionale. Si è inteso in tal guisa inquadrare la consultazione nelle forme del *referendum*, sebbene forse non sia esatto parlare in questo caso di *referendum* in senso tecnico. Si è anche tenuto conto del disegno di legge sulle diverse ipotesi di *referendum* recentemente approvato dal Senato, con specifico riferimento al *referendum* per le modificazioni territoriali delle Regioni. Basterà ricordare che fra tali modificazioni territoriali ve ne sono alcune del tutto analoghe a quelle di cui si sta trattando; ad esempio il distacco da una Regione e l'aggregazione ad altra di uno o più comuni. Nell'ambito della legislazione delle Regioni a statuto speciale, l'istituto del *referendum* in materia di circoscrizioni comunali è stato espressamente adottato dal Trentino-Alto Adige (legge regionale 7 novembre 1950, n. 16: «Sull'esercizio del *referendum* applicato alla costituzione di nuovi comuni, a mutamenti delle circoscrizioni comunali, della denominazione o del capoluogo dei comuni »). Non molto dissimile nella sostanza, ancorché non venga usata la parola *referendum*, sembra la soluzione adottata dalla Sardegna (legge regionale 3 maggio 1956, n. 14: « Disciplina delle consultazioni popolari per la ricostituzione o istituzione di nuovi comuni e per la modifica della circoscrizione o della denominazione dei comuni esistenti »). La Sicilia, invece, si attiene al principio che sia sufficiente l'iniziativa di una maggioranza qualificata di elettori espressa nella forma della domanda con firme autenticate da notaio (decreto presidenziale 29 ottobre 1957, n. 3: « Approvazione del Regolamento per la esecuzione del decreto legislativo presidenziale 29 ottobre 1955, n. 6, concernente l'ordinamento amministrativo degli Enti locali nella Regione siciliana »). Non sembra tuttavia che la soluzione adottata dalla Sicilia possa essere proposta per le Regioni a statuto ordinario: in particolare, essa manca di quei requisiti di segretezza che devono tutelare la libera espressione del voto: requisiti che sono invece assicurati dalla forma del *referendum*.

Sempre con riferimento al modo della consultazione, si è previsto che l'unità territoriale per la consultazione medesima sia costituita dal capoluogo e da ogni frazione amministrativa cui l'iniziativa si riferisca. Si è voluto, cioè, che le aspirazioni delle popolazioni e le relative maggioranze vengano accertate, se è lecito esprimersi in modo piuttosto empirico, per singola località; onde evitare che l'eventuale dissenso dell'una o dell'altra località venga soffocato nell'ambito di una consultazione unitaria e indiscriminata estesa a zone comprensive, ad esempio, di diverse frazioni.

Circa le conseguenze della consultazione delle popolazioni interessate, resta fermo il principio che essa è obbligatoria, ma non vincolante, salve le due ipotesi contenute nel secondo e terzo comma del nuovo testo dell'articolo 3.

La prima ipotesi riguarda la fusione di comuni; viene sancito il principio che la

fusione non possa disporsi per comuni nei quali l'iniziativa non abbia riportato il voto favorevole della maggioranza degli elettori iscritti e residenti in ciascuno dei comuni medesimi.

La seconda ipotesi riguarda in generale il mutamento di circoscrizione: viene sancito il principio che il mutamento non possa essere deliberato per frazioni nelle quali l'iniziativa non abbia riportato il voto favorevole della maggioranza degli elettori inscritti e residenti nelle frazioni medesime.

Sembra che in tal guisa venga sufficientemente garantita l'autonomia dei comuni contro il pericolo di arbitrarie soppressioni e fusioni per volontà delle maggioranze dei Consigli regionali; e analoga garanzia viene offerta anche alle frazioni contro il pericolo di arbitrari mutamenti di circoscrizione contro la volontà dei frazionisti.

Per quanto concerne la maggioranza richiesta perché la consultazione delle popolazioni interessate debba ritenersi vincolante, la Commissione ha ritenuto, a maggioranza, di far riferimento alla maggioranza degli elettori iscritti e residenti. Si è ritenuto in tal guisa di adottare una norma corrispondente a quella contenuta nel disegno di legge che disciplina le varie forme di *referendum* previste dalla Costituzione, con specifico riferimento al *referendum* per la modificazione territoriale delle Regioni.

Gli articoli 4 e 5 del disegno di legge sono stati conservati nella formulazione governativa. Essi riguardano il passaggio dallo Stato alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di circoscrizioni comunali. Non sembra che i due articoli diano luogo a particolari problemi.

La Commissione infine è stata concorde nel ritenere la incostituzionalità dell'articolo 6 del testo governativo, contenente una disposizione transitoria per Roma, e ne ha deliberato unanimemente la soppressione.

La Commissione, a maggioranza, propone l'approvazione del disegno di legge nel testo emendato come risulta dalla relazione.

BARONI, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — È veramente singolare che il Governo abbia presentato, nel quadro delle leggi regionali, questa sola legge-cornice, e proprio questa.

Quando il 3 ottobre 1962 il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio venne in Commissione Affari costituzionali, su invito dei parlamentari comunisti, per riferire sugli indirizzi legislativi del Governo in ordine alle leggi regionali, egli annunciò che erano in corso di elaborazione le seguenti leggi:

legge sulla finanza regionale;

legge contenente modifiche alla legge n. 62 del 1953 sul funzionamento dei Consigli regionali;

legge di revisione della legge comunale e provinciale;

legge cornice sull'agricoltura;

legge cornice sull'urbanistica;

modifiche (eventuali) alla legge elettorale dell'onorevole Reale.

Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio parlava pochi giorni prima della scadenza formale del 31 ottobre, e anche non molto tempo prima di quella che è stata poi la scadenza effettiva, cioè il 20 novembre. Evidentemente, quando egli annunciava quel complesso di leggi, il Governo si era orientato in quel modo e aveva quasi condotto a compimento i suoi studi.

Invece, il quadro è mutato. La revisione della legge comunale e provinciale è scomparsa, le due leggi quadro sull'agricoltura e sull'urbanistica sono pure scomparse (per l'urbanistica esiste la legge presentata dal Ministro Sullo, ma il Governo non la considera parte integrante delle norme regionali); mentre è comparsa all'improvviso questa legge - quadro sulle circoscrizioni comunali, cioè su una materia di gran lunga meno importante. Ciò non fa davvero onore alla serietà dell'impegno legislativo del Governo, che in tal guisa dimostra di volere sfuggire ai problemi di maggior peso e difficoltà.

Ma c'è di più. L'obbligo delle leggi-cornice della Repubblica, in attesa delle quali i Consigli regionali non possono legiferare nelle materie di loro competenza, è fissato dall'articolo 117 della Costituzione, ed è precisato dal primo comma dell'articolo 9 della legge n. 62 del 1953. Ma il secondo comma dello stesso articolo dice che cinque tra le diciotto materie di competenza dei Consigli regionali, *tra cui le circoscrizioni comunali*, possono essere direttamente deliberate dai Consigli stessi, anche in assenza di leggi-cornice.

Sull'articolo 9 della legge n. 62 si discusse moltissimo, a suo tempo; e furono avanzate addirittura delle pregiudiziali costituzionali, nell'aula di Montecitorio. Le sinistre ritennero incostituzionale il primo comma dell'articolo 9, perché ritennero che i Consigli regionali non dovessero essere bloccati nella loro autonoma attività legislativa dall'attesa di leggi-cornice. Dalla parte opposta si dubitò circa la costituzionalità del secondo comma dell'articolo 9, in quanto ci si chiese perché mai su cinque materie i Consigli regionali avrebbero potuto legiferare senza attendere le leggi-cornice.

Quella polemica è ormai lontana nel tempo; ma si riaccende nel momento stesso in cui il Governo, che non presenta altre leggi-cornice, che rinuncia a presentare la più essenziale tra le leggi-cornice, quella per l'agricoltura, presenta una sola legge-cornice, proprio sulle circoscrizioni comunali, cioè proprio su una delle cinque materie per le quali, ai sensi del secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62, di leggi-cornice bisogno non c'è.

Qual'è l'intendimento del Governo, nel momento in cui presenta questa legge ?

Il Governo si propone forse di negare ogni validità costituzionale al secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62, stabilendo che anche per quelle cinque materie c'è bisogno di leggi-cornice ?

Così sembrerebbe essere; ma non è così, visto che il Governo, nella legge relativa alla revisione della legge n. 62, si è ben guardato dal proporre emendamenti all'articolo 9, primo e secondo comma. E siccome

si tratta di leggi presentate assieme, per dare insieme vita alle strutture regionali, bisogna pensare che il Governo si sia reso conto della contraddizione, e abbia voluto lasciare intendere che la legge-cornice sulle circoscrizioni comunali non è in contrasto con il secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62.

E allora ? Il Governo ha ritenuto che ci fosse bisogno di una legge cornice sulle circoscrizioni comunali in quanto la materia meritava uno specifico chiarimento ? Può anche darsi; ma, guarda caso, tra le cinque materie di cui al secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62, la sola nei confronti della quale la situazione legislativa nazionale sia piuttosto chiara, è per l'appunto quella relativa alle circoscrizioni comunali. Per le altre quattro materie (fiere e mercati, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di enti locali, caccia e pesca nelle acque interne) sarebbe veramente arrischiato affermare che esistono norme nazionali generali cui si possa fare riferimento con assoluta tranquillità. Per le circoscrizioni comunali sono invece in piedi le norme di cui all'articolo 17 e al titolo II della legge comunale e provinciale del 1934: norme antiche ma collaudatissime e ancora valide; tanto è vero che nel 1948-49 le Commissioni Interni della Camera e del Senato approvarono un ordine del giorno che diceva: « Fino a quando le leggi della Repubblica non saranno state adeguate alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni, restano in vigore le disposizioni del titolo II, capo I, del testo unico 3 marzo 1934, n. 383; e si invita il Governo a dare corso alle pratiche di ricostituzione e variazione delle circoscrizioni comunali ».

Non si può dunque pensare che ad una grossa incongruenza legislativa da parte del Governo; tanto più che questo Governo dichiara di adeguarsi, per le leggi regionali, alla relazione conclusiva della Commissione Tupini; e la relazione conclusiva della Commissione Tupini così si esprime in ordine all'articolo 9 della legge n. 62, e quindi al problema della legislazione regionale in materia di circoscrizioni comunali: « Il fatto di avere autorizzato i Consigli regionali ad emanare leggi, nei limiti dell'articolo 117 della Costituzione, per le materie: circoscrizioni comunali, ecc. anche prima dell'emanazione delle leggi della Repubblica contenenti i principî fondamentali, sta a significare soltanto che il legislatore ha ritenuto che tali principî, per le indicate materie, siano già chiaramente e sufficientemente enunciati nelle leggi vigenti per i diversi settori. A differenza delle altre materie, ciò equivale, per le Regioni, ad una autorizzazione conferita loro dal Parlamento ad individuare questi principî nella legislazione esistente ed ovviamente a rispettarli nella loro attuale portata ».

Se questo è il pensiero della Commissione Tupini, se questo è dunque il pensiero del Governo, come mai il Governo ha ritenuto che fosse necessaria una legge-cornice della Repubblica in materia di circoscrizioni comunali ? Non esiste alcuna spiegazione logica per un tale contraddittorio comportamento.

* * *

Nel corso della discussione in Commissione Affari costituzionali questo disegno di legge è stato profondamente rielaborato; avendo sin da principio il relatore di maggioranza, onorevole Baroni, espresso notevoli perplessità sul testo governativo, ed essendo stati presentati e accolti importanti emendamenti. Poiché riteniamo che, a prescindere dalle opinioni politiche e dai principî programmatici, anche nella discussione in Aula sarà facilmente riconosciuto che il testo governativo era più difettoso di quello elaborato dalla Commissione; noi riteniamo di riferirci qui al testo della Commissione, che ci consente un esame più rapido e chiaro; senza preoccuparci di mettere in luce i vizi di incostituzionalità del disegno di legge governativo, sui quali si potrà tornare in Aula nel caso che il Governo difenda il suo testo.

Una eccezione di incostituzionalità è, peraltro, necessario sollevare anche nei confronti del testo della Commissione, e precisamente nei confronti del primo comma dell'articolo 1; anche se il relatore di maggioranza, rendendosi conto della validità della eccezione stessa, ha cercato, con un emendamento, non tanto di superarla quanto di eluderla.

Si tratta di questo. L'articolo 1 del disegno di legge, nel testo governativo, faceva espresso riferimento all'articolo 133 della Costituzione: per stabilire che « con leggi regionali » debbono essere disposte:

1°) la istituzione di nuovi comuni;

2°) la fusione di quelli già esistenti;

3°) la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni;

4°) la denominazione delle borgate o frazioni;

5°) la determinazione delle sedi municipali.

In realtà, invece, l'articolo 133 della Costituzione richiede leggi regionali per due sole di tali ipotesi, e precisamente la prima e la terza. Si può aggevolmente ad esse aggiungere la seconda, cioè la fusione dei comuni già esistenti, perché essa rientra nella prima, in quanto dalla fusione di comuni esistenti deriva, ovviamente, la istituzione di un comune nuovo. Ma le altre due ipotesi non vengono in alcun modo autorizzate dal testo costituzionale; sicché, nella versione governativa, questo comma era manifestatamente incostituzionale.

Il relatore di maggioranza se ne è accorto; e invece di procedere come avrebbe dovuto, cioè invece di togliere il motivo reale della incostituzionalità, ha pensato di togliere di mezzo la denuncia della incostituzionalità stessa. Ha tolto, così, il riferimento all'articolo 133; e ha lasciato quelle parti del comma che con l'articolo 133 sono in contrasto.

Non ci sembra che in questo modo il problema sia stato risolto. Il relatore di maggioranza, nel merito, ha osservato che la materia della denominazione dei comuni e delle borgate, e della determinazione delle sedi municipali, è regolata dall'articolo 266 della legge comunale e provinciale, che non stabilisce al riguardo alcuna riserva di legge; mentre la riserva di legge esiste per la istituzione di nuovi comuni e per la modificazione delle loro circoscrizioni; e che sarebbe quindi strano se ci volesse ora una legge della Repubblica per regolare la materia meno importante, e bastasse una legge della regione per regolare quella più importante. L'osservazione non è priva di peso; ma ogni qualvolta ci troviamo di fronte a difficoltà di carattere costituzionale non possiamo che attenerci al testo della Costituzione. Se si ritiene che il Costituente abbia errato, è a portata di mano l'articolo 138 della Costituzione per rivedere il testo costituzionale. Non è invece assolutamente lecito far finta di niente, ed eliminare dal testo di una legge ordinaria i riferimenti agli articoli della Costituzione che la legge viola. Aggiungiamo che ciò è particolarmente pericoloso in leggi come queste; perché si dà vita all'istituto regionale, e si creano in tal guisa occasioni e addirittura necessità di contrasto fra lo Stato e le Regioni, anche laddove non ce ne sarebbe proprio bisogno.

* * *

Possiamo ora passare ad un rapido esame del testo degli articoli, come risulta dalla rielaborazione che ha avuto luogo in Commissione.

Sull'articolo 1, che è stato ridotto al solo primo comma, non c'è nulla da aggiungere alle osservazioni di carattere costituzionale fatte sin qui. L'articolo, se lo si vuole interpretare come ossequiente alla norma costituzionale, non fa che ripetere quanto dice l'articolo 133 della Costituzione. Se lo si ritiene invece, come noi lo riteniamo, in contrasto con tale norma, per un verso la ripete e per un altro aggiunge materie da essa non contemplate.

Vale piuttosto la pena di rilevare che nell'articolo 1, e in tutta la legge, manca qualcosa di molto importante, quanto a « principî e passaggio di funzioni alle Regioni in materia di circoscrizioni comunali ». Nella legge, infatti, non sono configurate le ipotesi di cui all'articolo 132 della Costituzione (passaggio di comuni da una Regione all'altra) e allo stesso articolo 133 (passaggio di comuni da una provincia all'altra). Il relatore di maggioranza ha rilevato la lacuna; ma ha aggiunto che simili materie dovranno essere regolate da un'altra legge della Repubblica, in quanto alla legge della Repubblica, e non a leggi regionali né a leggi nazionali-cornice, fanno riferimento le relative norme degli articoli 132 e 133.

Possiamo anche essere d'accordo con il relatore di maggioranza; ma allora ne deriva l'invito al Governo a presentare al più presto la legge suddetta, perché altrimenti la materia delle circoscrizioni comunali in seno alle Regioni verrebbe regolata solo in parte, e non sarebbe facile spiegare alle popolazioni del comuni il motivo tecnico di una simile discriminazione di fatto.

L'articolo 2, nel nuovo testo elaborato dalla maggioranza della Commissione, presenta un difetto di fondo: esso detta principî soltanto per una delle ipotesi previste dall'articolo 1, e cioè per la costituzione di borgate o frazioni in comune distinto; mentre non detta alcun principio per l'ipotesi della fusione di comuni esistenti, né per quella della denominazione delle borgate o frazioni e della determinazione delle sedi municipali. Tale omissione ha una conseguenza che ci sembra evidente: le Regioni non potranno legiferare, sulla base di questo articolo due, che sulla materia della istituzione di nuovi comuni. Su tutto il resto, e in particolare sulla ipotesi della fusione di comuni esistenti, dovranno attendere da una nuova legge-quadro i « principî fondamentali » ai quali attenersi. Infatti, la materia « circoscrizioni comunali » in gegenere è regolata dall'articolo 117 della Costituzione, come abbiamo osservato in princi-

pio, e prescrive leggi-cornice della Repubblica perché le Regioni possano occuparsene. Né si potrà più dire, in materia di circoscrizioni comunali, che la legge-quadro non è necessaria perché il secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 62 permette di farne a meno; in quanto proprio in materia di circoscrizioni comunali – lo abbiamo osservato – si è ritenuto di non poter fare a meno di una legge quadro e si è presentato questo disegno di legge.

Perché questa volontaria omissione, di cui invano abbiamo tentato di far rilevare la gravità e la incongruenza durante il dibattito in Commissione? Probabilmente perché si teme che la futura legislazione regionale possa determinare la fusione di comuni esistenti; dimenticando che in ogni caso il successivo articolo 3, in osservanza dell'articolo 133 della Costituzione, stabilisce che le popolazioni interessate debbano preventivamente esprimersi.

Circa le norme approvate dalla maggioranza della Commissione per la costituzione di borgate o frazioni in comune distinto, dobbiamo rilevare che il numero minimo previsto di 700 abitanti è troppo basso, e non potrà che determinare una pericolosa accentuazione della tendenza in atto alla polverizzazione delle autonomie comunali.

L'articolo 3 può dare luogo, nel testo votato dalla maggioranza della Commissione, ad una eccezione; o perlomeno ad una perplessità di carattere costituzionale.

Esso attua il disposto dell'articolo 133 della Costituzione, laddove l'articolo 133 stabilisce che siano « sentite le popolazioni interessate »; e lo attua in maniera a nostro avviso corretta, perché rinvia alle « forme stabilite dallo statuto regionale » per la consultazione delle popolazioni interessate. Il rinvio allo statuto regionale è prescritto dall'articolo 123 della Costituzione, il quale afferma tra l'altro che « lo statuto regola l'esercizio del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione ».

Da tale corretta premessa deriva però una altrettanto corretta conseguenza: se si tratta di materia di statuto, se esiste, costituzionalmente, la riserva di legge a favore dello statuto regionale, se l'esercizio del *referendum* deve essere regolato in tutte le sue norme dallo statuto regionale; a questo punto la legge della Repubblica deve fermarsi e l'articolo 3 di questo disegno di legge deve concludersi. Tutto il resto dell'articolo non può essere approvato; perché entra nel merito delle norme che sono riservate allo statuto; e, si badi, non entra nel merito soltanto per fissare dei principî di carattere generale, ma addirittura per stabilire delle precisissime dettagliate norme. Che ciò possa sembrare politicamente opportuno, allo scopo di rendere uniformi su tutto il territorio della Repubblica le norme per la costituzione di nuovi comuni, è indubbio; ma che ciò sia costituzionalmente illecito, è altrettanto indubbio. E siamo alle solite: se si vuole rivedere il testo della Costituzione, lo si faccia, e nessuno ne sarà più lieto di noi; ma lo si faccia nelle forme che la Costituzione prescrive. Bisogna poi tener presente, quanto al merito, che lo statuto regionale offre una certa garanzia di uniformità, perché la Costituzione prescrive che esso debba essere approvato con legge della Repubblica.

Come per l'articolo 1, anche qui il relatore di maggioranza ha cercato di sfuggire alla eccezione di incostituzionalità togliendo, almeno in parte, il riferimento alla norma costituzionale contro cui va a cozzare l'articolo. Si parla infatti di statuto regionale, ma non si parla di *referendum*; limitandosi a parlare genericamente di « consultazione delle popolazioni interessate ». Noi riteniamo che sarebbe invece corretto parlare di *referendum*, perché il « sentite le popolazioni interessate » dell'articolo 133 della Costituzione non può riferirsi che all'ipotesi del *referendum*; e soprattutto perché questo stesso testo dell'articolo 3 configura un vero e proprio *referendum*, anche se non usa il termine.

Sugli articoli 4 e 5 non esistono osservazioni se non di dettaglio.

* * *

Onorevoli colleghi, per le ragioni di carattere generale, che non abbiamo davvero necessità di richiamare in questo caso, in base alle quali siamo contrari a tutte le leggi per l'ordinamento regionale; e per le ragioni di specifico merito che brevemente abbiamo illustrato, noi proponiamo che questo disegno di legge venga respinto dalla Camera.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

—

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, in Comune distinto, di borgate o frazioni, è consentita solo quando queste abbiano un minimo prestabilito di popolazione, dispongano di entrate sufficienti per assicurare possibilità di vita autonoma e, per le condizioni dei luoghi e per altre caratteristiche economiche e sociali, abbiano interessi distinti da quelli del Comune al quale appartengono, sempre che al capoluogo restino assicurati i mezzi sufficienti per provvedere alle esigenze comunali.

È altresì consentita la costituzione in Comune distinto del capoluogo, quando esso e le sue frazioni si trovino nelle condizioni suindicate.

L'ampliamento delle circoscrizioni comunali non può avvenire se non restino assicurati agli Enti interessati i mezzi sufficienti per provvedere alle loro normali esigenze.

ART. 3.

Ciascuna delle variazioni e modifiche indicate all'articolo 1 deve riportare il voto favorevole di una maggioranza qualificata delle popolazioni interessate, secondo quanto prescriveranno le leggi regionali di cui al secondo comma dello stesso articolo.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

—

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 con leggi regionali.

Soppresso.

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 700 abitanti, salvo che con legge regionale non sia stabilito un limite superiore;

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.

ART. 3.

Sulle variazioni e modifiche indicate all'articolo 1, la consultazione delle popolazioni interessate dovrà avvenire nelle forme stabilite dallo statuto regionale, con votazioni separate per il capoluogo e per ogni frazione amministrativa cui l'iniziativa si riferisca.

La fusione non potrà essere disposta per Comuni nei quali l'iniziativa non abbia riportato il voto favorevole della maggioranza degli elettori iscritti e residenti in ciascuno dei Comuni medesimi.

Il mutamento di circoscrizione non potrà essere disposto il modo da creare discontinuità territoriali nell'ambito di un Comune e non potrà essere deliberato per frazioni nelle quali l'iniziativa non abbia riportato il voto favorevole della maggioranza degli elettori iscritti e residenti, ai fini del primo comma, nelle frazioni medesime.

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 l Prefetto con la Giunta regionale e la Giunta provinciale amministrativa con l'organo regionale esercitante il controllo sugli atti dei Comuni.

TITOLO II.
PASSAGGIO DI FUNZIONI

ART. 4.

Identico.

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. 5.

Identico.

DISPOSIZIONE TRANSITORIA PER ROMA

ART. 6.

Per la disciplina delle variazioni, modifiche e denominazioni della circoscrizione del Comune di Roma, sede della capitale della Repubblica, sarà provveduto con apposita legge.

DISPOSIZIONE TRANSITORIA PER ROMA

ART. 6

Soppresso.