CAMERA DEI DEPUTATI N. **351**

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

STEGER, GALLO

Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di *referendum* per il distacco di comuni e province da una regione e per l'aggregazione ad altra regione

Presentata il 14 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI ! – La presente proposta di legge reca modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, nella parte che disciplina il *referendum* previsto dall'articolo 132 della Costituzione per il distacco di comuni e province da una regione e la conseguente aggregazione ad altra regione, con l'intento di adeguare tale disciplina al nuovo dettato costituzionale introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

L'articolo 132 della Costituzione prevede due ipotesi di distacco di comuni da una regione: al primo comma, il distacco finalizzato alla costituzione di una nuova regione e, al secondo comma, il distacco di un'intera provincia o di uno o più comuni da una regione e la loro aggregazione ad altra regione.

La presente proposta di legge intende modificare la citata legge n. 352 del 1970, nella parte in cui disciplina la procedura per lo svolgimento del *referendum* relativamente alla seconda delle ipotesi sopra illustrate.

La necessità dell'intervento legislativo trae origine dalla modifica del disposto del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, intervenuta a seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha riformato il titolo V della parte II della Costituzione.

L'originaria formulazione della norma costituzionale prevedeva che con legge ordinaria, previo *referendum*, sentiti i consigli regionali, si potesse disporre, per le province o i comuni che ne facessero richiesta, il distacco da una regione e l'aggregazione ad un'altra. La norma costituzionale nulla diceva né sui soggetti da coinvolgere nel processo di richiesta del *referendum* per il

distacco né sull'ambito territoriale interessato alla consultazione referendaria.

La legge n. 352 del 1970, disciplinando, al titolo III, i *referendum* per la modificazione territoriale delle regioni previsti dall'articolo 132 della Costituzione, ha precisato tali profili. Infatti, relativamente al primo aspetto, l'articolo 42, secondo comma, prevede che la richiesta di *referendum* per il distacco di una o più province ovvero di uno o più comuni, finalizzato all'aggregazione dei medesimi ad altra regione, sia corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o dei comuni predetti e di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati.

Quanto, poi, al profilo dell'ambito territoriale interessato dalla consultazione referendaria, l'articolo 44, al secondo periodo del terzo comma, specifica che il *referendum* è indetto sia nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi, sia nel territorio della regione alla quale le province o i comuni intendono aggregarsi.

La legge costituzionale n. 3 del 2001, all'articolo 9, comma 1, modificando il secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, ha introdotto alcuni elementi di specificazione, prevedendo che per procedere alla modifica territoriale sia necessaria l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia (o delle province) e del comune (o dei comuni) interessati al distacco. Viene in tal modo circoscritto l'ambito territoriale al cui interno dovrà avere luogo la consultazione referendaria.

In questa nuova accezione sono infatti considerate « popolazioni interessate » soltanto le popolazioni residenti negli enti (province o comuni) che chiedono la modificazione territoriale (in questo caso, il distacco e la nuova aggregazione).

La genesi di tale modifica, introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, mostra infatti inequivocabilmente che l'intenzione del legislatore era quella di sancire nella Costituzione una nuova formulazione del principio di partecipazione delle comunità locali; una formulazione che evitasse l'interpretazione che la legge n. 352 del 1970 e, sostanzialmente, la Corte costituzionale hanno dato della precedente formulazione di quel comma, e secondo la quale maggioranze non direttamente o immediatamente coinvolte nel cambiamento potevano contrastare e annullare le determinazioni di minoranze della stessa comunità che intendevano invece rendersi autonome o modificare la loro appartenenza.

In termini specifici, infatti, le varie proposte che sono poi confluite nel nuovo testo del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione avevano l'obiettivo di evitare che i comuni, le province e le rispettive popolazioni che rimanevano nel loro ente di appartenenza (regione o provincia, sia « cedente » che « ricevente »), e che fossero eventualmente contrari alla « cessione » o all'« acquisto », negassero, con conseguente prevalenza nel *referendum*, il diritto di autodeterminazione del comune o delle province che chiedevano il distacco (cosa che può succedere secondo il testo della legge n. 352 del 1970, ancora in vigore).

Come già accennato, la presente proposta di legge risponde così all'esigenza di conformare alla nuova norma costituzionale le disposizioni della legge n. 352 del 1970. Tale esigenza è stata peraltro ribadita anche nel corso di una serie di audizioni informali che la I Commissione permanente (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha svolto nel corso della XIV legislatura. Sono stati ascoltati rappresentanti dell'Unione comuni italiani per cambiare regione, dell'Unione delle province d'Italia, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, nonché il presidente della regione Friuli Venezia Giulia e il presidente della provincia autonoma di Bolzano. Tutti hanno

ritenuto di dover sottolineare l'esigenza di un intervento legislativo in tal senso.

A tal proposito, è utile citare anche la sentenza della Corte costituzionale n. 334 del 2004, che definisce troppo oneroso il procedimento previsto dalla legge n. 352 del 1970 nella parte in cui prescrive la deliberazione da parte di altre popolazioni non direttamente o immediatamente interessate al cambiamento territoriale. Le disposizioni di cui all'articolo 42, secondo comma, della legge in questione sono state pertanto dichiarate illegittime in quanto non corrispondenti al dettato costituzionale e lesive del diritto di autodeterminazione delle autonomie locali.

Da un lato, la presente proposta di legge si fa carico dell'esigenza di conformare la legge attuativa dell'articolo 132 della Costituzione al suo nuovo testo vigente, prevedendo non solo la modifica dell'ambito territoriale entro il quale dovrà svolgersi il *referendum*, ma anche esigendo, quali presupposti per la richiesta referendaria, le sole deliberazioni dei comuni e delle province richiedenti, e non più quelle – previste nell'attuale formulazione dell'articolo 42 della legge n. 352 del 1970 – di tanti consigli comunali o provinciali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione di origine e almeno un terzo della popolazione della regione di destinazione.

Dall'altro lato, la presente proposta di legge si colloca, pur costituendo una ripresentazione di un testo proposto anche nella XV legislatura (atto Camera n. 202), in un nuovo quadro giuridico, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 66 del 9 marzo 2007, in cui si giudicava sul conflitto di attribuzione sollevato dalla regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in occasione dell'indizione del *referendum* per il distacco del comune di Noasca dalla regione Piemonte e la sua aggregazione alla regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché per il distacco del comune di Sovramonte dalla regione Veneto e la sua aggregazione alla regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

La Corte costituzionale, nelle argomentazioni fornite in quella sede, confermava la tesi della sufficienza di una legge ordinaria per sancire il distacco e l'aggregazione di comuni o province, anche nel caso in cui a esserne interessati fossero i comuni o le province di regioni a statuto speciale o delle province autonome.

Tale ultima affermazione costituisce sicuramente un precedente pericoloso per le regioni ad autonomia differenziata, le quali potrebbero mettersi al riparo dal rischio che una successiva legge ordinaria possa modificare nuovamente la loro composizione territoriale solo inserendo un'apposita disposizione nei rispettivi statuti speciali che specifichi che le variazioni territoriali delle regioni a statuto speciale o delle province autonome di Trento e di Bolzano possano avvenire solo con legge di rango costituzionale. Adottando quindi una forma costituzionale, come lo strumento della revisione dello statuto speciale avente la stessa forza di legge dell'articolo 132 della Costituzione, si evita anche di incorrere in eventuali problemi di efficacia della prescrizione, che hanno motivato il ricorso della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nei confronti dei poteri dello Stato.

L'articolo 1 della presente proposta di legge, infatti, modificando il secondo periodo del secondo comma dell'articolo 42 della legge n. 352 del 1970, prevede che, se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di province o di comuni ad altre regioni, la richiesta di *referendum* è corredata dalle deliberazioni dei consigli provinciali o dei consigli comunali, rispettivamente, delle province o dei comuni di cui si propone il distacco.

L'articolo 2 introduce una modifica di coordinamento al testo dell'articolo 43 della legge n. 352 del 1970, prevedendo che l'Ufficio centrale per il *referendum*, in occasione della verifica sulla legittimità della richiesta dei *referendum* previsti dall'articolo 132 della Costituzione, debba accertare che sia stato raggiunto il numero minimo prescritto dalle deliberazioni depositate solo qualora tale numero minimo sia richiesto espressamente. Con la modifica del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, infatti, la richiesta di un numero minimo di consigli comunali è oggi

prevista solo per i *referendum* finalizzati alla fusione o alla creazione di nuove regioni e non più, invece, anche per procedere al distacco di comuni e province da una regione per l'aggregazione ad altra regione.

L'articolo 3 prevede una modifica al terzo comma dell'articolo 44 della medesima legge, attraverso la quale si chiarisce che, nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, il *referendum* è indetto nei territori delle province e dei comuni che chiedono il distacco da una regione e l'aggregazione a un'altra.

Con l'articolo 4, attraverso una modifica all'articolo 45 della legge n. 352 del 1970, si prevede una diversa procedura per la presentazione al Parlamento delle iniziative legislative consequenziali all'approvazione dei *referendum* previsti dall'articolo 132 della Costituzione.

Appare a tal proposito importante ricordare che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha mantenuto comunque il principio secondo il quale la procedura per il distacco di comuni e province da una regione per l'aggregazione ad altra regione si conclude con una decisione da parte del Parlamento, al quale spetta, quindi, l'ultima pronuncia. Attualmente, si prevede semplicemente che, nel caso di approvazione della proposta sottoposta a *referendum*, il Ministro dell'interno, entro sessanta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del risultato del *referendum*, presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale od ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione.

Con il citato articolo 4 della presente proposta di legge si introduce invece una procedura maggiormente dettagliata, che disciplina tra l'altro la fase di consultazione dei consigli regionali prevista espressamente dall'articolo 132 della Costituzione. Si prevede infatti che, in caso di approvazione della proposta sottoposta a *referendum*, il Presidente del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del risultato del *referendum*, invia ai consigli delle regioni le cui circoscrizioni sono modificate il disegno di legge di cui all'articolo 132 della Costituzione, affinché si esprimano ai sensi del medesimo articolo 132. Entro i successivi settanta giorni, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale od ordinaria, unitamente ai pareri resi dai consigli regionali.

Si prevede poi che i disegni di legge costituzionale che recano la modificazione del territorio delle regioni a statuto speciale sono altresì comunicati alle regioni stesse e alle province autonome di Trento e di Bolzano, secondo il procedimento di modificazione stabilito dai rispettivi statuti speciali, che prevedono particolari forme di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome stesse nella procedura di revisione.

Tale ultimo inciso appare necessario in quanto tali regioni, nei rispettivi statuti, che – come è noto – sono adottati con legge costituzionale, delimitano espressamente il proprio ambito territoriale, producendo così una rigidità del territorio strettamente connessa alla specialità dell'ente e, quindi, la necessità di attivare una procedura di revisione degli statuti qualora si intenda modificare l'ambito territoriale della regione; ciò anche per rispettare il carattere pattizio degli statuti speciali.

A tal proposito, appare opportuno ricordare che la legge costituzionale di riforma della parte II della Costituzione, il cui testo è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 2005, respinta poi dal *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, rafforzava il carattere pattizio degli statuti speciali, introducendo il diritto di veto espresso dai due terzi del consiglio provinciale o regionale nei confronti di modifiche dei loro statuti speciali.

In tale ottica, si è pensato dunque che nel procedimento di aggregazione di comuni o province al territorio delle regioni a statuto speciale fosse necessario prevedere l'adozione di una legge costituzionale, finalizzata a modificare gli statuti nella parte relativa al territorio dell'ente, ferma restando anche per tali regioni l'applicabilità dei princìpi contenuti nella

normativa sopra illustrata, così come chiarita dalla stessa Corte costituzionale. Restano inoltre ferme le competenze legislative esclusive delle regioni a statuto speciale e delle province autonome in ordine alla disciplina del *referendum* comunale o provinciale.

La presente proposta di legge ripropone il testo unificato approvato quasi all'unanimità dalla Camera dei deputati nella XIV legislatura e trasmesso quindi al Senato (atto Senato n. 2085), considerato che l'intervento è divenuto ancora più urgente a seguito delle sentenze della Corte costituzionale sopra citate e dei *referendum* richiesti e di quelli già svolti ai sensi del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

1. All'articolo 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, il secondo periodo è sostituito dal seguente: « Se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di province o comuni ad altra regione, la richiesta di *referendum* è corredata delle deliberazioni dei consigli provinciali o dei consigli comunali rispettivamente delle province o dei comuni di cui si propone il distacco ».

Art. 2.

1. All'articolo 43, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, dopo le parole: « sia raggiunto » sono inserite le seguenti: « , ove previsto, ».

Art. 3.

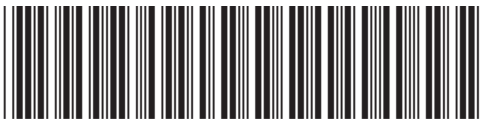
1. All'articolo 44, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, il secondo periodo è sostituito dal seguente: « Nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, il *referendum* è indetto nei territori delle province o dei comuni che chiedono il distacco da una regione e l'aggregazione a un'altra ».

Art. 4.

1. All'articolo 45 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il quarto comma è sostituito dal seguente:

« Nel caso di approvazione della proposta sottoposta a *referendum*, il Presidente del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di cui al terzo comma, invia ai consigli delle regioni le cui circoscrizioni sono modificate il disegno di legge costituzionale od ordinaria di cui all'articolo 132 della Costitu-

zione, affinché si esprimano ai sensi del medesimo articolo 132. Entro i successivi settanta giorni il Presidente del Consiglio dei ministri presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale od ordinaria, unitamente ai pareri resi dai consigli regionali se pervenuti. I disegni di legge costituzionale che prevedono la modificazione del territorio delle regioni a statuto speciale sono altresì comunicati alle regioni stesse e alle province autonome di Trento e di Bolzano interessate, secondo il procedimento di modificazione stabilito dai rispettivi statuti speciali ».



19PDL0006560