

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 366

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BACCARINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 GIUGNO 1994

Norme sui *referendum* di cui all'articolo 132
della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge ridefinisce in modo più aderente alla Costituzione le procedure dei cosiddetti *referendum* territoriali previste dall'articolo 132 della Costituzione.

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».

Tale normativa non dà fedele applicazione alla Costituzione, innanzitutto trascurando completamente il parere delle regioni e in secondo luogo interpretando in modo impropriamente estensivo la dizione «popolazioni interessate», pur chiara nel testo costituzionale.

Circa questo secondo problema, è da dire che l'articolo 132 della Costituzione fa riferimento a tre distinte fattispecie: 1) fusione di due regioni esistenti; 2) costituzione di una nuova regione con un minimo di un milione di abitanti (queste prime due sono previste dal primo comma dell'articolo 132); 3) distacco di comuni e province da una regione ed aggregazione ad un'altra regione (previsto dal secondo comma dell'articolo 132).

Orbene è evidente che nel primo caso per «popolazioni interessate» sono da ritenersi i cittadini di entrambe le regioni di cui si propone la fusione (e tale caso è correttamente disciplinato dal primo comma dell'articolo 42 della legge n. 352 del 1970) mentre negli altri due casi per «popolazioni interessate» sono da intendersi proprio i cittadini di quella parte di una regione esistente che intende divenire regione autonoma o di quei comuni e province che intendono essere staccati da una regione ed aggregati ad un'altra. La differenza poi fra

la seconda fattispecie (creazione di nuove regioni) e la terza fattispecie (aggregazione di comuni e province ad un'altra regione esistente) è compresa nella diversa natura della legge, costituzionale in un caso e ordinaria nell'altro che recepisce l'esito positivo dei *referendum*.

La legge n. 352 del 1970 ha aggravato oltre la lettera e lo spirito della Costituzione le procedure di *referendum* stabilendo che debbono essere ascoltate attraverso *referendum* anche quote di popolazione delle regioni al di là di quelle direttamente interessate e così dicasi per l'iniziativa degli enti locali: un terzo rispettivamente della regione da cui si intende distaccarsi e della regione a cui si intende aggregarsi (secondo comma dell'articolo 42 e terzo comma dell'articolo 44 della legge n. 352 del 1970).

Ciò è in contrasto con la Costituzione, oltre che con la lettera come sopra detto, anche con lo spirito: tanto è vero che in sede di Assemblea costituente era stata affacciata la tesi più rigida del coinvolgimento, poi in concreto adottata dalla citata normativa della legge n. 352 del 1970, anche di enti locali e popolazioni di altri comuni e province oltre a quelli direttamente interessati e ciò al fine del contemperamento dei vari interessi in gioco. I costituenti decisero invece di affidare al parere delle regioni - che devono essere obbligatoriamente ascoltate - la tutela generale degli interessi delle popolazioni delle regioni coinvolte. Da ciò la conclusione: la procedura per la creazione di nuove regioni con scorporo di territorio e popolazione da una regione esistente e la procedura per il distacco di comuni e province da una regione ed aggregazione ad un'altra appare, nel testo del secondo comma dell'articolo 42 e del terzo comma dell'arti-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

colo 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352, non conforme al dettato costituzionale.

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*. D'altro lato, è negletta l'opinione delle regioni. Questa proposta dunque è volta anche ad attribuire il giusto rilievo al parere delle regioni, restituendo ad esso il ruolo voluto dal costituente. Infatti, questo parere non solo deve essere acquisito, ma, se positivo, rafforza 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: democrazia diretta e rappresentativa devono stare tra di loro non in posizione di confronto ma di reciproca integrazione.

Il parere delle regioni potrebbe essere collocato subito dopo la delibera dei consigli comunali e provinciali, e ciò certo nel rispetto della Costituzione. Tuttavia è parso che in questo caso potesse assumere il carattere di un passaggio quasi burocratico nella procedura di avvicinamento al *referendum*. Si è preferita 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 e alla lettera della Costituzione, che conseguirà all'approvazione di questa 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 tramite *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 in relazione alle previsioni finanziarie dell'articolo 53 della legge n. 352 del 1970.

A conclusione dunque è da dire che le procedure qui proposte, è bene ripeterlo, nello spirito della Costituzione, mirano semplicemente 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 istituzione di nuove regioni o di modificazione 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, istitutiva 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; questa proposta di legge, modificando il testo della legge n. 352 del 1970, per la parte che riguarda i *referendum* territoriali, intende riportare quella procedura allo spirito ed alla lettera della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La richiesta di *referendum* per la creazione di nuove Regioni ovvero per il distacco di comuni e di province da una regione e l'aggregazione ad altra regione, anche a statuto speciale, di cui all'articolo 132 della Costituzione, deve essere corredata dalle deliberazioni dei rispettivi consigli comunali e provinciali. Nel caso di creazione di nuove regioni è sufficiente che tali deliberazioni vengano assunte dai comuni o dalle province che rappresentino almeno un terzo della popolazione delle regioni che si intendono creare.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, il *referendum* è indetto unicamente nel territorio della provincia o dei comuni che intendono creare una nuova regione, ovvero distaccarsi da una regione esistente e aggregarsi ad un'altra.

Art. 2.

1. Nel caso di approvazione delle proposte di creazione di una nuova regione ovvero di distacco di comuni e province da una regione ed aggregazione ad altra sottoposte a *referendum*, le regioni, entro sessanta giorni dalla pubblicazione del risultato nella *Gazzetta Ufficiale*, prevista dal terzo comma dell'articolo 45 della legge 25 maggio 1970, n. 352, esprimono al Ministro dell'interno il parere previsto dall'articolo 132 della Costituzione.

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 all'articolo 132 della Costituzione.

3. Se, nel caso di proposte di creazione di una nuova regione, il parere della regione è

negativo ovvero, nel caso di proposta di distacco di comuni e province da una regione e aggregazione ad altra, 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 riproposto 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 creare una nuova regione ovvero di distaccare una parte di territorio da una regione e di aggregarla 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 comma dell'articolo 42 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è abrogato.

2. Il terzo comma dell'articolo 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente:

«Il *referendum* è indetto nel territorio delle regioni della cui fusione si tratta».