

REGIONE PUGLIA

PROPOSTA DI LEGGE CONCERNENTE "NORME IN MATERIA DI  
CIRCOSCRIZIONI COMUNALI"

RELAZIONE

Relatore: Prof. Marcello RIZZO

Sig. Presidente,  
Sigg. Consiglieri,

La 1<sup>a</sup> Commissione, a norma dell'art. 17 del Regolamento, ha abbinato l'esame del disegno di legge presentato dalla Giunta Regionale in materia di circoscrizioni comunali con l'esame della proposta di legge regionale d'iniziativa del Consigliere Augelli contenente norme relative alla stessa questione.

In primo luogo si è ritenuto necessario stralciare dalle predette proposte le parti riguardanti la disciplina delle consultazioni dell'amministrazione dei beni comunali e frazionali ritenendole materia di separati e successivi provvedimenti legislativi.

Il nuovo testo così rielaborato, ed in gran parte articolato secondo lo schema Augelli, è risultato estremamente semplice e completo nella previsione dei casi possibili.

Due sono stati i problemi fondamentali che la Commissione si è proposta di risolvere.

Il primo è stato quello di stabilire se le nuove autonomie comunali costituiscono o meno per la collettività interessata un vantaggio, visto

sotto l'aspetto delle utilità sociali, ovvero rappresentano un disagio per i riflessi che ne derivano sul carico tributario.

Il problema presentatosi non era nuovo. Già in passato tenaci oppositori hanno avversato l'istituzione di nuovi comuni per tema di favorire la polverizzazione degli enti autarchici territoriali sostenendo che ciò non avrebbe giovato alla finanza pubblica conformemente ad una stanca teoria che ebbe particolare fioritura nel periodo fascista, quando le autonomie locali vennero mortificate e soffocate per dar posto ad uno Stato totalitario ed accentratore, e che ancora oggi è condiviso da uomini non privi di particolare sensibilità politica, culturale e sociale.

Del resto anche in sede parlamentare è stato possibile rilevare, in un passato non molto remoto, qualche iniziativa volta a contenere, se non a vietare del tutto, la istituzione di nuovi comuni per evitare la polverizzazione territoriale degli enti.

Più recentemente, invece, persino nello stesso Parlamento, ha avuto luogo una inversione di tendenza in quanto sono prevalse considerazioni politico-sociali di tipo autonomistico fondate sulla necessità di considerare le entità locali, di qualsiasi dimensione, su un piano di parità per le esigenze che ciascuna di esse esprime.

Questa nuova teoria si è diffusa ed imposta soprattutto nell'ultimo arco di tempo di vita democratica della Nazione, coincidente con la istituzione regionale, in cui ciascun cittadino ha preso piena coscienza dei propri problemi e dei propri interessi locali, convincendosi che soltanto un miglioramento qualitativo ed organizzativo dell'ordinamento amministrativo a livello regionale, provinciale e comunale, non disgiunto dallo sviluppo anche dialettico della mentalità locale, può finalmente rendere giustizia alle sue legittime attese che sono state sempre incomprese e spesso contrastate.

Pertanto è da ritenere che non sarebbe un errore della Regione quello di esaltare ed incoraggiare le autonomie locali, viste sotto l'aspetto anche della costituzione di nuovi comuni eliminando i limiti finora frapposti dalla legge, limiti che si identificano col numero degli abitanti ( 3.000 ) e con i mezzi finanziari sufficienti per provvedere adeguatamente alle funzioni proprie del comune.

Questi cosiddetti limiti, che i tempi e la storia hanno ormai superato nel sud della penisola ove lo spopolamento e i debiti degli enti locali si sono ormai consolidati, oggi non possono più impedire lo sviluppo democratico ed il decentramento amministrativo dello Stato e soprattutto non possono costringere intere popolazioni a sopportare in perpetuo lo stato di grave disagio socio-economico e politico dal quale, finora, sono rimaste colpite.

Il secondo problema, per la cui soluzione la Commissione si è impegnata in una lunga, interessantissima e sofferta discussione, è stato quello relativo all'interpretazione del precetto costituzionale ad dove l'art. 133, ultimo comma, stabilisce che "la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".

La Costituzione della Repubblica Italiana, in armonia col principio democratico cui è ispirata (art. 1), promuove le autonomie locali (art. 5) riconoscendo inoltre ai cittadini un diritto soggettivo pubblico all'autodeterminazione, vale a dire all'autodisciplina dei comportamenti espliciti a tutela dei propri interessi.

Sempre in coerenza con i principi democratici e la libertà, l'art. 133, comma 2°, sancisce l'obbligo di "sentire le popolazioni interessate" qualora la Regione istituisca nel proprio territorio nuovi Comuni e modifichi le loro circoscrizioni e denominazioni.

Considerato che l'interpretazione dell'obbligo di sentire le popolazioni interessate non è pacifica in dottrina, si è posta alla Commissione la pregiudiziale questione della individuazione dei cittadini legittimati al voto, cioè all'espressione di una volontà in un certo senso "costituente" del nuovo Comune, volontà cui ovviamente è condizionato il proseguimento dell'iter che conduce al nuovo ente.

La Commissione a tal proposito ha voluto consultare gli strumenti atti per l'interpretazione di quella solenne fonte di diritto che è la Carta Costituzionale, esaminandone, a tal fine, la documentazione relativa ai lavori preparatori nonché i verbali della discussione in aula, per una corretta analisi dell'art. 133 a proposito dell'inciso "sentite le popolazioni interessate".

Poichè in Assemblea non furono fornite interpretazioni su tali parole, la Commissione si è riportata all'art. 132 che prevede la creazione di nuove Regioni.

Per questo caso è richiesta una "interpellatio" preventiva e diretta delle popolazioni interessate, le quali devono essere soltanto le popolazioni di quella parte della Regione che si tende a far diventare autonoma.

I cittadini legittimati a partecipare alla consultazione popolare coincidono quindi con i cittadini legittimati all'iniziativa autonomistica.

Che questi ultimi siano i cittadini compresi nell'Istituendo Comune, è stato poi chiaramente, anche se incidentalmente, precisato dal Consiglio di Stato che, rispondendo ad un quesito concernente la portata della sentenza della Corte Costituzionale n. 38 del 13/12 marzo 1969, ha precisato appunto (Adunanza Generale del 21 gennaio 1971) che "non sembra potersi dubitare che tali cittadini vadano individuati in base ai principi desumibili dall'ordinamento, in coloro che siano titolari del diritto di elettorato attivo e che risiedano nell'ambito della borgata e della frazione.

In questo ultimo elemento è dato ravvisare l'interesse dei soggetti che li legittima all'iniziativa.

Nel contesto e nello spirito delle su esposte considerazioni, le proposte di legge sulle "Circoscrizioni Comunali" sono state quindi elaborate e rese più aderenti alla realtà ed alle esigenze delle singole comunità ubicate nel territorio della Regione.

Pertanto si sottopone all'esame del Consiglio Regionale la proposta di legge, unanimemente approvata dalla 1<sup>a</sup> Commissione, secondo lo schema allegato.

Consiglio Regionale della Puglia

-----

Commissione Legislazione - Finanza

Bilancio e Circoscrizioni Comunali

## DISEGNO DI LEGGE

### " NORME IN MATERIA DI CIRCOSCRIZIONI COMUNALI "

=====

#### Art. 1

Modificazioni del territorio, della denominazione e del capoluogo dei Comuni.

La costituzione di nuovi Comuni, la fusione di più Comuni fra loro, la modifica delle circoscrizioni comunali, del capoluogo e della denominazione del Comune si effettuano, ai sensi dell'art. 53 dello Statuto, con legge regionale, sentite le popolazioni interessate.

#### Art. 2

Costituzione di nuovi Comuni

Le frazioni, singole o associate, appartenenti a uno o più Comuni, purchè contengano, quando presentino, per le condizioni dei luoghi, dell'aggregato umano, dello sviluppo socio-economico, propri caratteri di autosufficienza, d'individualità e di omogeneità e abbiano interessi distinti da quelli del Comune al quale appartengono, possono essere costituite in Comune autonomo.

Il provvedimento della Regione deve essere preceduto dalla consultazione delle popolazioni delle frazioni interessate alla erezione del Comune.

#### Art. 3

##### Distacco di frazioni

Una frazione può essere distaccata dal Comune cui appartiene ed essere aggregata ad altro Comune contermini, quando sia presentata domanda da parte di almeno un terzo dei cittadini elettori residenti nella stessa frazione, e sia seguita la consultazione degli stessi e concorra il voto favorevole del Consiglio del Comune al quale la frazione intende aggregarsi.

#### Art. 4

##### Riunione di Comuni contermini

Comuni contermini possono essere riuniti tra loro e uno o più Comuni possono essere aggregati ad altro Comune, quando i rispettivi Consigli Comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni.

La Regione, prima di adottare il relativo provvedimento costitutivo, ha l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante consultazione elettorale.

#### Art. 5

Modifica della circoscrizione territoriale, del capoluogo e della denominazione del Comune.

La legge regionale può disporre che i Comuni il cui territorio risulti insufficiente in rapporto all'implanto, all'incremento o al miglioramento dei pubblici servizi, all'espansione degli abitati e degli insedia-

menti industriali o alle esigenze dello sviluppo economico in generale, ottengano lo ampliamento della loro circoscrizione su territorio dei Comuni contermini.

#### Art. 6

##### Determinazione dei confini

Qualora il confine fra due o più Comuni non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo ad incertezze, i Consigli comunali possono deliberarne la determinazione e, se del caso la rettifica, fissandone d'accordo le condizioni.

La determinazione e la rettifica dei confini sono disposte con decreto del Presidente della Giunta Regionale, su conforme deliberazione della Giunta medesima.

In caso di mancato accordo, la determinazione e la rettifica dei confini, compreso il regolamento dei rapporti patrimoniali, sono disposti dalla Giunta Regionale sentita la Commissione Consiliare competente.

#### Art. 7

Regolamento dei rapporti patrimoniali ed economico - finanziari.

I rapporti patrimoniali ed economico-finanziari conseguenti alle modifiche di circoscrizioni comunali sono regolati dai Comuni interessati. In caso di mancato accordo provvede d'ufficio la Giunta Regionale sentita la Commissione Consiliare competente.

In ogni caso, nei provvedimenti regionali che attiene a modifiche di circoscrizioni comunali, sono sempre stabiliti i rapporti patrimoniali tra gli enti interessati alle modifiche stesse.

Art. 9

Le modalità e i termini della consultazione popolare di cui agli articoli precedenti sono determinati con legge regionale.