

COMUNI DI MONTECOPIOLO E SASSOFELTRIO
DISTACCO DALLA REGIONE MARCHE ALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

A.S. n. 1144

(versione testuale dell’Audizione del 18 febbraio 2020 alla Commissione Affari costituzionali del Senato)

1. Dall’analisi della documentazione a disposizione (in particolare, lo *Schedone – DDL nn. 1144 e conn.*) si evince come il principale ostacolo alla prosecuzione del procedimento legislativo (che sancirebbe il distacco dei Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla Regione Marche e il relativo passaggio alla Regione Emilia-Romagna) è rappresentato dall’incertezza sulla perdurante efficacia dei due referendum celebrati nei giorni 24 e 25 giugno 2007 (13 anni fa) nei due Comuni interessati.

Il quesito d’ordine generale da sciogliere è pertanto il seguente: quanto “dura” l’esito *positivo* di un referendum sul passaggio di un Comune da una Regione ad un’altra? Per quanto tempo, cioè, tale esito positivo è in grado di produrre legittimamente effetti? Detto diversamente, e in maniera scientificamente più sistematizzata: **qual è la periodicità del rilevamento dell’orientamento delle “popolazioni” in un caso del genere?**

La legge, come noto, tace sul punto, e nel suo silenzio si apre la strada all’interpretazione, in base al diritto vigente.

Per rispondere a tale quesito attraverso l’interpretazione sono dunque partito scartando una soluzione: **non può durare all’infinito**. Per dirla concretamente, il referendum che stiamo considerando oggi non potrebbe essere ritenuto ancora valido fra 20 anni; oppure, se il referendum di cui oggi parliamo risalisse al 1987 anziché al 2007, nessuno esiterebbe a ritenerlo **inidoneo a fondare la procedura in corso**. Avremmo tutti la sensazione che un orientamento espresso dai cittadini 33 anni fa sia troppo risalente, e quindi non più attendibile (in una procedura dove tale orientamento risulta essere fondamentale).

Attenzione: se affermiamo che l’esito positivo di un referendum come quello in esame non può durare all’infinito, stiamo contestualmente affermando due cose:

a) che il passare del tempo incide sulla sua efficacia;

b) che esso ha una “scadenza”, ovvero un termine oltre il quale è ragionevole ritenerlo non più produttivo di effetti, in quanto non più in grado di riflettere in maniera attendibile l’orientamento dell’elettorato.

2. Il tema della sua “scadenza” pertanto c’è, e c’è oggi. Bisogna trovare, esplicitare e dirci la regola sulla durata degli esiti referendari come quello in esame e, successivamente, stabilire se oggi sia passato il tempo giusto per la perdita di efficacia dei referendum celebrati nel 2007.

Perché c’è questa necessità di trovare la *regola*? Perché nello Stato di diritto non esistono scelte pubbliche non coperte da regole pre-esistenti: scelte auto-fondate, cioè non collocabili all’interno di regole preesistenti, sono illegittime in uno Stato di diritto (retto cioè da *regole*). Anche il senso comune ce lo suggerisce, tanto che ognuno di noi sente dentro di sé il peso del rischio di una scelta che sta per effettuare quando essa sia orfana di una *regola* (ovvero, di una *norma*).

Ora, se i referendum del giugno 2007 sono ancora validi e il procedimento legislativo proseguirà, avremo certamente stabilito (implicitamente o esplicitamente poco importa) la regola per cui l’esito di un referendum favorevole al distacco di Comuni da una Regione ad un’altra duri almeno 13 anni. Dico *almeno* 13 anni, perché in verità non sappiamo se la regola appena presupposta stabilisca che il termine sia esattamente 13 anni, oppure 15 anni, 20 anni o 25 anni. Ed infatti, una regola del genere risulta abbastanza debole, in quanto minacciata dal sospetto che sia stata giustapposta al caso concreto. E cos’ha che non va una regola del genere, cioè una regola parente stretta del caso concreto e priva di quella astrazione dalla realtà, di quel distacco necessario dalla realtà, di quel capire e ordinare la realtà? Semplice: che non sarà mai ritenuta una regola, in grado cioè di vincolare nel futuro. Perché chi verrà dopo, memore che la fonte di questa regola è stata una situazione di comodo, pretenderà il diritto di stabilirne un’altra sulla base della *sua* situazione di comodo. E come negargli questo diritto?

Però, assumiamola per valida: **un referendum dall’esito favorevole su il distacco di Comuni da una Regione ad un’altra produce legittimamente effetti per 13 anni**, e andiamo a cercare una ricostruzione interpretativa che la sostenga.

Per farlo, la prima operazione che viene immediato eseguire è accostare questa regola appena stabilita a quella per cui l’esito invece negativo (contrario) dello stesso identico referendum dura soltanto 5 anni (secondo quanto stabilito, in questo caso espressamente, dall’art. 45, comma 5, l. n. 352 del 1970: «*Qualora la proposta non sia approvata, non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni*»).

Si dirà: se il legislatore non ha stabilito un termine per la validità degli effetti di un pronunciamento favorevole è perché intendeva ritenere tali effetti senza scadenza, dunque illimitati nel tempo. Ma essendo, come visto sopra, tale soluzione improponibile, l’ipotesi più plausibile è che il legislatore non l’abbia previsto perché non immaginò che si potesse verificare un caso come quello di cui discutiamo (caratterizzato da un colpevole ritardo soprattutto regionale nella espressione dei pareri che integrano la procedura in corso).

3. Dall'accostamento emerge subito una domanda: per quale ragione il *sì* dovrebbe “durare” più del *no*? Effettivamente, è difficile scorgere argomentazioni utili a suffragare tale diversità. E l'analisi dei dati dei due referendum celebrati nei giorni 24 e 25 giugno 2007 nei due Comuni rafforza ancor di più i dubbi sulla legittimità della differenziazione:

Referendum del 24 e 25 giugno 2007 (dati della Prefettura di Pesaro-Urbino)

CORPO ELETTORALE:

- Comune di Montecopiolo: **1124** elettori
- Comune di Sassofeltrio: **1273** elettori

DATI DI SCRUTINIO:

- Comune di Montecopiolo: **57,92%** risposte SI
- Comune di Sassofeltrio: **50,67%** risposte SI

Come ognuno vede, non si è trattato di maggioranze schiaccianti. In particolare, a Sassofeltrio si è trattato dello 0,67% in più (rispetto alla metà degli aventi diritto al voto), e lo 0,67% di 1.273 elettori equivale a 8,5 elettori in più. Di fatto, a Sassofeltrio i *sì* hanno vinto grazie a 9 persone. Ovviamente, non possiamo mettere in discussione che si trattò di una legittima vittoria dei *sì*. Possiamo dire però, e qui è il punto, che dando seguito legislativo alla procedura di cui discutiamo oggi la conseguenza sarebbe che su poco meno della metà degli elettori dei due Comuni la volontà degli avversari si imporrebbe per 13 anni, mentre la loro, in caso di vittoria del NO, avrebbe resistito soltanto per 5 anni.

Ma torniamo alla **periodicità del rilevamento dell'orientamento delle “popolazioni”**, delle varie popolazioni. È fuor d'ogni dubbio che 5 anni rappresentino un periodo che ricorre spesso nel diritto pubblico in relazione alla periodicità di tale rilevamento:

- 5 anni dura una legislatura;
- 5 anni durano delle varie consigiature (regionali, comunali, nonché provinciali fino al 2014);
- 5 anni dura l'esito negativo di un referendum abrogativo ex art. 75 Cost.;
- 5 anni dura un referendum come quello in esame se dall'esito negativo.

In tutti questi casi, la periodicità del rilevamento dell'orientamento delle varie “popolazioni” è fissata ogni 5 anni. L'unico caso a fare eccezione, dunque, sarebbe un referendum *favorevole* sul passaggio di un Comune da una Regione ad un'altra, che invece durerebbe 13 anni (o *almeno* 13 anni). In questo caso la periodicità del rilevamento si prolungherebbe da 5 a 13 (almeno 13) anni, ovvero a quasi il triplo.

Per il discorso che qui interessa, ci può essere utile proprio il referendum abrogativo, ex art. 75 della Costituzione. Come abbiamo appena visto e sappiamo, l'esito

negativo “dura” 5 anni, nel senso che un quesito bocciato dal corpo elettorale non può essere riproposto prima che siano trascorsi 5 anni dalla bocciatura (art. 38, l. n. 352 del 1970). E l’esito positivo? Quando i cittadini abrogano una legge o un atto avente forza di legge attraverso referendum, quell’esito è intoccabile? Ad esempio: potrebbe durare anch’esso 13 anni?

La Corte costituzionale ci ha detto che almeno 23 giorni li dura! Nella sent. n. 199 del 2012, ha dichiarato incostituzionale il noto decreto legge n. 138 del 2011 sui servizi pubblici locali, approvato soltanto 23 giorni dopo il D.P.R. che recepiva l’esito del referendum abrogativo, celebrato poco tempo prima, per sterilizzarne gli effetti. Ma attenzione perché nell’occasione la regola la Corte l’ha dettata, ed è la seguente: occorre «impedire che l’esito della consultazione popolare venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l’effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all’abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto».

Quindi, nel caso del referendum abrogativo nazionale dall’esito positivo (favorevole all’abrogazione), tale esito può essere modificato dal legislatore qualora si registri **un mutamento del quadro politico o delle circostanze di fatto, tale da giustificare una simile decisione**. Il pronunciamento popolare, in altre parole, non ha durata vincolante illimitata.

Attenzione: nel caso del referendum *ex art. 75 Cost.* entra in gioco la dualità tra corpo elettorale e Parlamento, e quindi la delicata questione della contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Ma, attenzione ancora: nel caso oggi in esame questa contrapposizione non c’è, perché l’ipotesi contraria ad assegnare ancora validità all’esito positivo di un referendum celebrato 13 anni fa porta, semplicemente, ad **interpellare lo stesso soggetto giuridico**, ovvero il corpo elettorale dei due Comuni, senza alcuna valenza in termini di superiorità della democrazia diretta rispetto alla democrazia rappresentativa o viceversa. Non c’è dunque un soggetto giuridico (nella specie: il Parlamento) che menoma irrimediabilmente il potere di un altro soggetto (nella specie: il corpo elettorale dei Comuni di Sassofeltrio e Montecopiolo): c’è invece un soggetto giuridico che chiede ad un altro soggetto giuridico di esprimere nuovamente il proprio orientamento per la verifica della sua volontà.

4. In definitiva, nel caso oggi in esame, almeno a mio avviso, assegnare ancora valore e attitudine a produrre effetti legittimi ad un orientamento degli elettori espresso 13 anni fa comporta l’introduzione di un caso unico: perché **mai, in nessun altro caso, è assegnata attendibilità così perdurante ad un orientamento espresso dagli elettori**.

La conseguenza è che se alla volontà degli elettori non può attribuirsi una validità protratta per un periodo di 13 anni, allora chiedere una nuova celebrazione del

referendum in questione, da facoltà rimessa alla discrezionalità, alla magnanimità o, se si vuole, all'attendismo del Parlamento, diventa un vero e proprio obbligo, per dar corso alla procedura in questione.

Resta sottinteso che **il ritardo nella procedura in esame non è attribuibile alla volontà del corpo elettorale di ciascuno dei due Comuni** ai quali richiedere un nuovo pronunciamento. Tale ritardo, come accennato, è dovuto piuttosto al ritardo nell'espressione dei pareri regionali, datati 2012 nel caso dell'Emilia-Romagna (forse non a caso, poco prima della scadenza dei 5 anni dai referendum comunali) e 2019 nel caso della Regione Marche (ben oltre qualsiasi ragionevole termine). Tali ritardi imputabili alle Regioni coinvolte nella procedura di distacco richiesta dai due Comuni rappresentano una questione che corre su binari diversi: ovvero, una **questione che non può essere sanata considerando validi i referendum del 2007**, ma al limite, in prospettiva, un'evenienza da evitare attraverso opportuna modifica legislativa (finalizzata a stabilire un termine certo per la produzione di tali pareri regionali).

Attenzione infine a un ultimissimo aspetto: ovvero, il problema della *appartenenza* e della *identità*. Sapete che la Corte costituzionale ha imposto la necessità di sentire la popolazione residente anche per cambiare semplicemente il nome di un Comune. Ciò in quanto per i Comuni, finanche il nome proprio (toponimo) rappresenta «un elemento non secondario dell'identità dell'ente esponenziale della collettività locale», tale da comportare l'obbligo del rispetto, anche in caso di mero mutamento del nome, della procedura di cui all'art. 133, comma 2, con relativo obbligo del referendum tra le popolazioni interessate (Corte cost., sent. n. 237 del 2004, da cui è tratto il virgolettato). Peraltro, nel caso trattato, il “Comune di Ascea” diventava il “Comune di Ascea-Velia”, determinando così una integrazione più che un mutamento del nome in senso stretto: ma la Corte ha ritenuto comunque necessario il referendum tra la popolazione residente. E nello stesso senso ha recentemente deciso in relazione alla semplice aggiunta della dicitura “Terme” ai nomi di Comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali (sent. n. 123 del 2019): anche l'aggiunta di tale suffisso genera la necessità del referendum, ancora perché il nome significa identità.

Anche nel caso oggi in esame c'è un problema di identità. Di identità non comunale, ma regionale. Si tratta di fatto di cambiare una appartenenza, e passare dal dirsi *marchigiani* a dirsi *emiliano-romagnoli*. Ed è un'ulteriore elemento che suggerisce cautela e quindi depone fortemente a favore della ripetizione dei referendum comunali, per avere la sicurezza che l'intendimento dei cittadini di Montecopiolo e Sassofeltrio sia ancora attuale.

In conclusione, la regola più immediata utilizzabile è che anche l'esito *favorevole*, così come quello *contrario*, di un referendum come quello in esame produca effetti esattamente per 5 anni.

ALESSANDRO GENTILINI
Ricercatore in diritto pubblico del CNR-ISSiRFA