

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE I – AFFARI COSTITUZIONALI
XVIII LEG

16 giugno 2020

Audizione informale

del Prof. Francesco Bilancia

Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico

Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara

Ho ricevuto un invito a presentare osservazioni in merito all’esame del disegno di legge **AS 1144** e conn. (*Distacco dei Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell’ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell’articolo 132, secondo comma, della Costituzione*, comuni siti nell’Alta Val Marecchia) presuntivamente, per quanto possa emergere dal fascicolo, con particolare riferimento ai tempi di sviluppo del relativo procedimento iniziato nell’estate del 2007.

Preme, innanzitutto, condividere con la Commissione le difficoltà di gestire un complesso passaggio procedurale nel corso dell’iter di un provvedimento le cui istanze di attivazione siano così risalenti nel tempo, sì da rendere scontate le preoccupazioni e le cautele circa la persistente attualità degli interessi che ne hanno generato le mosse, non potendo mai prescindere da questa circostanza di fatto quale che sia la soluzione adottata.

Procederò, comunque, con ordine in tre distinte parti. Dapprima ricostruendo, almeno per sommi capi, i principali passaggi del procedimento legislativo svoltosi fino ad oggi; richiamando quindi velocemente l’iter procedimentale previsto dall’art. 132, secondo comma, Cost. e, per quanto occorra, dalla Legge n. 352 del 1970. Per concludere con alcune osservazioni critiche, nella speranza di fornire ulteriori utili elementi di riflessione a codesto illustre Collegio.

1. Premessa sull’iter legis in atto

- I *referendum* previsti dall’articolo 132, secondo comma, della Costituzione, si sono svolti nei due Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio nei giorni 24 e 25 giugno 2007, con esito favorevole alla richiesta di distacco-aggregazione;
- Il parere favorevole del Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna è intervenuto, quindi, in data 17 aprile 2012;
- Dopo lungo silenzio, ed a fronte di reiterate richieste da parte delle Istituzioni parlamentari (settembre 2007, novembre 2014, luglio e ottobre 2015) è finalmente intervenuto il parere negativo del Consiglio regionale delle Marche, in data 16 aprile 2019, ormai dopo la già intervenuta approvazione del ddl in prima lettura da parte della Camera dei Deputati;
- Il testo della legge è stato, infatti, approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati in data 12 marzo 2019, e quindi trasmesso alla Presidenza del Senato in data 13 marzo 2019;

- nella riunione del 28 maggio 2019 la Commissione Affari costituzionali del Senato ha approvato un ordine del giorno (G/1144/1/1), presentato dal Senatore Calderoli, di invito ai Consigli comunali di Montecopiolo e Sassofeltrio a pronunciarsi sull'iter legislativo in corso per il distacco dalla Regione Marche e l'aggregazione alla Regione Emilia-Romagna. Sia il Comune di Sassofeltrio, trasmettendo una delibera già adottata in data 8 febbraio 2019, che il Comune di Montecopiolo, in data 18 maggio 2019 hanno ribadito, in momenti e con formule diverse, il persistente interesse a dare seguito agli atti di iniziativa legislativa presentati nel 2007;
- il disegno di legge in oggetto è stato rinviato in Commissione dall'Assemblea del Senato, nella seduta dell'8 ottobre 2019, per un nuovo esame.

2. Considerazioni sul procedimento legislativo ai sensi dell'art. 132, secondo comma Cost.

- Nessuno dubbio che la competenza legislativa in materia sia di tipo esclusiva in capo allo Stato, come da espressa previsione di cui al citato art. 132, comma 2, Cost.;
- La richiesta (nel che consiste l'atto di iniziativa legislativa in senso sostanziale) è, dalla Costituzione, riservata al Comune o ai Comuni interessati;
- Tale richiesta deve essere sostenuta dall'approvazione della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum
 - o A questo punto il ddl formale viene presentato/trasmesso alle Camere dal Ministro dell'Interno (ai sensi dell'art. 45, comma 4 L. 352/1970);
- Le Camere, nel complesso procedimento legislativo disciplinato dall'art. 132 Cost., devono preventivamente acquisire un parere – obbligatorio, ma non vincolante - dei Consigli regionali interessati (v. Corte cost. n. 246 del 2010);

Salvi gli aggravamenti procedurali descritti il distacco da una Regione e la aggregazione ad un'altra dei Comuni che ne abbiano fatto richiesta avviene, pertanto mediante l'approvazione di una Legge della Repubblica.

3. Il ruolo e la perdurante validità del referendum nello speciale procedimento legislativo ex art. 132, secondo comma Cost.

3.1 Seppur a seguito dell'ormai intervenuta approvazione del disegno di legge da parte della Camera dei Deputati, in sede di prosecuzione dell'iter legis al Senato, si pone la questione della durata degli effetti del referendum ex art. 132, comma 2 Cost., celebrato presso l'elettorato dei due Comuni coinvolti dal procedimento in corso nei giorni 24 e 25 giugno 2007.

Va da subito formulata una premessa metodologica, che muove dalla considerazione dei problemi in generale sollevati dalla questione dell'innesto della volontà popolare espressa mediante referendum nelle articolazioni procedurali in cui si esprime il sistema rappresentativo - nazionale, regionale e locale - . Per ricordare come, nel sistema

costituzionale italiano, a nessun livello di governo sono contemplate forme irrituali di consultazione della volontà popolare, che viene all'opposto sempre necessariamente irreggimentata in forme e procedure legali predefinite. Perché ne siano certi e conoscibili l'interpretazione di senso, gli effetti, e le conseguenze sul sistema istituzionale e, se del caso, sul sistema delle fonti del diritto. Apparirà evidente che sto dicendo congiuntamente delle ipotesi di consultazione popolare contemplate dalla Costituzione italiana agli artt. 75, 132, 133 e 138. Istituti molto diversi tra di loro, collocati a diversi livelli di integrazione nel sistema costituzionale delle fonti e articolazione di differenti procedimenti legali. Ma tutti accomunati dalla necessaria certezza legale della loro strutturazione formale. E' la Costituzione – insieme alla Legge n. 352 del 1970 – che ne definisce i connotati formali essenziali, il valore giuridico, gli effetti sostanziali e temporali.

E' la ragione per cui dico da subito che non ritengo conferenti in questo caso i richiami alle disposizioni di cui agli artt. 38 (nel caso in cui il risultato del referendum ex art. 75 Cost., sia contrario all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, non può proporsi richiesta di referendum per l'abrogazione della medesima legge, o atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette prima che siano trascorsi cinque anni); e art. 45, comma 5 (per i referendum ex art. 132 della Costituzione. *Qualora la proposta non sia approvata, non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni*) della L. n. 352 del 1970. Qui ci troviamo, all'opposto, di fronte ad una espressione di volontà popolare correttamente esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione, per cui guarderei con sospetto gli atteggiamenti delegittimanti tipici delle sedi istituzionali rappresentative in origine, che fin dal 1970 hanno in più occasioni manifestato una naturale resistenza a tradurre in atti formali conseguenti le manifestazioni di volontà popolare direttamente espresse, per quanto nelle forme legali.

Partirei, quindi, dal considerare – nel merito – quanta parte del tempo trascorso dal giugno 2007 sia effettivamente imputabile a questioni inerenti gli interessi delle popolazioni interessate, e quanto invece al sistema rappresentativo regionale e statale, nel seguito procedimentale.

Sarei molto cauto sul punto, ciò al fine di considerare **quale giudizio verrebbe espresso dal corpo elettorale, dal cittadino comune, a fronte di una decisione degli organi rappresentativi che ritenessero affievolita o addirittura venuta meno la volontà popolare contenuta in una delibera referendaria prima che si sia esaurito il**

procedimento legislativo da quella delibera attivato. Oggi, infatti, quel procedimento legislativo è ancora in corso!

3.2 Il punto di partenza argomentativo oscilla tra due differenti ipotesi:

a) premesso che la scelta di procedere al distacco e successiva aggregazione di un Comune da una Regione ad un'altra, **per quanto appesantita da un procedimento aggravato, è nella piena disponibilità della legge del Parlamento**, andrebbe chiarito se manchi la convinzione politica nel procedere oltre; se sussista, cioè, una adeguata motivazione contraria all'approvazione di una legge con questo contenuto; o addirittura se il superiore interesse generale la renda politicamente inopportuna. Questa decisione è, oggi, nella disponibilità del Parlamento. Potrebbe ad esempio prevalere, nella valutazione di opportunità del Parlamento, la necessità di non stravolgere in sé, o aggravando gli effetti di precedenti atti già consumati, gli attuali assetti territoriali regionali. Dopo il precedente del trasferimento degli altri comuni della Alta Val Marecchia (XVI e XVII Legg), nel caso di specie; ma più in generale non ritenendo di voler avallare un processo di ri-articolazione territoriale delle Regioni anche se lontano dal caso limite di cui all'art. 132, primo comma Cost., laddove si disciplina il diverso procedimento di fusione di Regioni esistenti e di creazione di nuove Regioni. **Il Parlamento potrà, in effetti, ben valutare se sussista un limite, rilevante nel singolo caso concreto, nei processi di svuotamento di una Regione per passaggi successivi di un rilevante numero di Comuni, loro popolazioni e territori ad una Regione confinante.** Un precedente scomodo è, ad esempio, rappresentato dalla corsa all'istituzione di nuove province, che si era forse spinta troppo in avanti prima del più recente mutamento di indirizzo in merito alla vocazione rappresentativa di questo ente territoriale.

b) Oppure se si ritenga di poter far prevalere un ostacolo procedurale per dichiarare, ma soltanto oggi e dopo l'intervenuta approvazione della legge da parte della Camera dei Deputati, improcedibile l'iter legis.

Perché questo argomento è più difficile da sostenere. La richiesta dei Comuni interessati è stata ritualmente formulata, così come sono stati positivi gli esiti dei referendum del 2007; a ciò è seguita la rituale presentazione, ai sensi dell'art. 45, comma quarto della L. n. 352 del 1970, del ddl formale da parte del Ministro dell'Interno. La presa in carico del disegno di legge da parte del Parlamento, atto dovuto, è quindi seguita a sua volta, fino all'approvazione della legge da parte della Camera dei Deputati. Poi ha cominciato ad emergere una certa resistenza - anche non voluta - delle istituzioni

rappresentative, con i ritardi nella formulazione dei pareri da parte dei Consigli regionali, etc. Esiste e quale potrebbe essere, allora, la carenza oggi di un requisito formale perché non si possa più proceder oltre nell'iter di approvazione o di respingimento nel merito della richiesta formulata dai Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio? Qui di seguito l'analisi critica delle ipotesi di carenze procedurali formali già sollevate.

3.3 a) non il mancato parere della Regione Marche, in origine, o il parere negativo oggi – se non ormai tardivamente espresso. Questo perché, come è noto, per principio generale la mancata formulazione di un parere non può mai impedire – salvi casi eccezionali indicati espressamente dalla legge – l'adozione del provvedimento finale; per ragioni di efficienza procedimentale e **per ridurre il potere ostruzionistico, di veto, di interdizione da parte di autorità diverse dall'autorità precedente**;

b) non le petizioni irriaturalmente presentate da gruppi di cittadini contrari alla prosecuzione del procedimento, per le chiare e irrinunciabili ragioni di carattere formale-legale su richiamate. **A fronte di un referendum regolarmente celebrato nelle forme legali non possiamo ammettere l'annullamento dei suoi effetti mediante atti, procedure, interferenze documentali intruse** in un procedimento dettagliatamente e puntualmente disciplinato dalla Costituzione e dalla legge. Ogni voto legittimamente espresso dai cittadini, in qualunque contesto politico-istituzionale, rischierebbe altrimenti di rimanere sempre in precaria balia di qualsivoglia manifestazione informale di volontà contraria, magari minoritaria, ma non assorbita nei canali procedimentali corretti. **Un qualunque sondaggio potrebbe allora addirittura rovesciare gli effetti giuridici della volontà del Parlamento espressione della maggioranza**.

L'unica decisione popolare che potrebbe rovesciare quella espressa nei referendum del 2007 potrebbe essere quella adottata, nelle medesime, forme con un nuovo referendum nel corso di una rituale nuova richiesta dei Comuni interessati ai sensi dell'art. 132, secondo comma Cost. Il che avvierebbe, però, un nuovo procedimento legislativo, sul presupposto che il precedente – cioè quello attuale - abbia avuto esito negativo espresso, il che non è accaduto. Né potrebbe il Parlamento, od un suo organo, assumere un'iniziativa di questo tipo nel corso del procedimento legislativo attivato proprio ai sensi del medesimo articolo 132.

c) non, quindi, una nuova consultazione referendaria, prevalentemente per le ragioni appena richiamate. Qui da alcuni sono state spese le argomentazioni più problematiche. In primo luogo perché si è andati alla ricerca della disciplina di una presunta

“scadenza” degli effetti della delibera referendaria, non presente in nessuna disposizione dell’ordinamento.

Ed in ipotesi del genere, in assenza di disposizione normativa espressa, la prudenza spinge sempre ad evitare il ricorso al confronto con casi simili – casi analoghi qui non se ne danno – o comunque assimilabili, senza incorrere nel peccato di voler sostituire alla volontà del Legislatore la volontà propria dell’interprete: pratica sempre rischiosa. Cinque anni? La durata della Legislatura? O di due Legislature, visti i precedenti? O dieci anni? O quanti, altrimenti? L’unico dato certo, incontrovertibile, è il numero di anni trascorso fino ad ora, prevalentemente per l’inerzia delle istituzioni rappresentative regionali e nazionali.

d) Visti i precedenti, ed in considerazione del procedimento legislativo attualmente in corso, non merita invece neanche richiamare l’ipotesi di una decadenza anche di questo tipo di atti di iniziativa legislativa per lo scadere della Legislatura.

4. Le uniche ragioni per far pesare l’eccessivo decorso del tempo, quindi, non sono ad avviso di chi scrive di carattere formale-procedurale, per evidente mancanza di un fondamento normativo. Il Parlamento resta però sovrano nella valutazione nel merito della richiesta di distacco-riaggregazione dei Comuni interessati, potendo individuare tra le ragioni di opportunità anche il fattore tempo, ma dovendosi esprimere nel merito mediante voto contrario.

A meno di non compromettere per sempre in futuro – nel silenzio di un invece auspicabile intervento legislativo correttivo della lacuna normativa – ogni ulteriore iniziativa ai sensi degli artt. 132 e 133 Cost. Perché se oggi si cede nell’avallare un insidioso precedente, si aprirebbe la stura in futuro per ogni ritardo ostruzionistico che, nella complessità procedimentale descritta, ciascuno degli organi ed enti interessati dal procedimento potrebbe colpevolmente frapporre tra il momento della richiesta rituale di un Comune, correttamente approvata mediante referendum ai sensi dell’art. 132, secondo comma Cost.; e il giorno in cui ad libitum si potrebbe ritenere che sia ormai decorso un tempo eccessivamente lungo dalla data della consultazione popolare, interrompendo così il procedimento legislativo.

5. Non si ritiene di dover procedere anche all'esame del disegno di legge nel merito, salvo che per una considerazione in relazione a quanto ritualmente disposto dall'art. 2, comma 5, laddove si prevede che ***“i comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio cessano di far parte dei collegi uninominali Marche 06 (Camera) e Marche 01 (Senato) ed entrano a far parte dei collegi uninominali Emilia-Romagna 15 (Camera) ed Emilia-Romagna 01 (Senato)”***. Soltanto per ricordare di una risalente pratica nella storia costituzionale americana (il cui primo episodio sembra risalire al 1812, ma che ancora riceve in qualche occasione lo stigma delle Corti) che consisteva nel disegnare artificialmente i collegi elettorali per avvantaggiare, lavorando sulle previsioni ricomposte in base ai risultati delle consultazioni elettorali precedenti, questo o quel partito o candidato. Elbridge Gerry ne fu il primo artefice noto, tanto che da allora a questa pratica si allude etichettandola come *“gerrymandering”*. Ma non credo che le incertezze nel procedimento che tanto tempo hanno lasciato trascorrere possano ricondursi, in questo caso, a questa pur interessante prospettiva di analisi. Del resto la legge in questione non riceverebbe attuazione in tempo utile ai fini della prossima tornata di elezioni, o almeno credo. Ma per evitare ogni dubbio rifletterei anche sui rischi di affermazione di interpretazioni di mala fede che terze parti potrebbero insinuare come rilevanti, quale quella che qui intendo invece escludere, viste le oggettive reali difficoltà sul tappeto.

Ancora grato per l'attenzione ed ogni ulteriore sollecitazione critica, resto ovviamente a disposizione della Commissione per ogni eventuale commento o richiesta di chiarimento.