



N. 126 - luglio 2019

A.S. n. 1144 "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"

Introduzione

L'Assemblea del Senato è chiamata a discutere sull'Atto Senato n. 1144, dei deputati Iezzi ed altri, recante distacco dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, a conclusione dell'esame svolto dalla Commissione affari costituzionali in sede referente. Quest'ultima, nella seduta del 23 luglio, ha infatti licenziato il provvedimento, nel medesimo testo già approvato dall'altro ramo del Parlamento il 12 marzo scorso, con conseguente assorbimento dei connessi disegni di legge nn. 720 e 959, esaminati congiuntamente.

Disciplina costituzionale di riferimento

L'**art. 132, secondo comma, della Costituzione**, relativo al distacco di comuni e province da una regione e la loro successiva aggregazione ad un'altra regione, prevede:

- la richiesta degli enti locali interessati, previa approvazione della stessa con *referendum* da parte della maggioranza delle popolazioni interessate;
- il **parere dei consigli regionali** coinvolti;
- l'adozione di una **legge** (statale) **ordinaria**.

Le disposizioni costituzionali sono integrate dagli articoli da 41 a 46 della legge sul *referendum* (L.352/1970). In particolare, l'art. 45 dispone che: 1) qualora la proposta sia approvata con *referendum*, il Ministro dell'interno presenti al Parlamento il relativo disegno di legge entro 60 giorni dal *referendum* (art.45, quarto comma). Al riguardo, nella prassi parlamentare è ammessa anche l'iniziativa parlamentare; 2) qualora la proposta non sia approvata, essa non possa essere rinnovata nei successivi cinque anni (art. 45, quinto comma).

Rispetto dei presupposti costituzionali

■ Approvazione referendaria.

La richiesta di distacco di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione di appartenenza ed aggregazione alla Regione Emilia-Romagna è stata sottoposta a referendum, indetto con decreto del Presidente della Repubblica in data 26 aprile 2007¹, il 24 e 25 giugno 2007. Detta proposta è risultata approvata² in entrambi i comuni.

■ Parere delle regioni interessate.

La **regione Emilia Romagna** ha espresso il proprio orientamento **favorevole** sulla proposta di aggregazione dei due comuni con la [risoluzione del 17 aprile 2012 dell'Assemblea legislativa](#)³.

L'atto di indirizzo, nella parte motiva, richiama l'esigenza di un doveroso rispetto dell'esito referendario e rappresenta che l'aggregazione "a differenza di quanto avvenuto per gli altri sette Comuni dell'alta Valmarecchia non comporterebbe alcuna problematicità amministrativa atteso che su quei territori non insistono scuole, ospedali o caserme o altri beni pubblici che dovrebbero essere trasferiti da una Regione all'altra".

La **regione Marche** si è invece **espressa negativamente** con l'approvazione, da parte del Consiglio regionale, della [mozione n.492](#) nel corso della seduta n.128 del **16 aprile 2019**.

Nell'atto di indirizzo, si argomenta la contrarietà alla proposta rilevando che, nei 12 anni trascorsi dalla consultazione referendaria del 2007, si è determinata una "naturale evoluzione demografica e culturale dei due territori in questione" che "induce oggi a ritenere che quell'esito elettorale possa essere considerato ragionevolmente non più attuale"; si dà, al riguardo, conto della circostanza che "le comunità interessate hanno recentemente espresso il loro diniego al distacco attraverso la sottoscrizione di una petizione", "sottoscritta da 1043 cittadini in sei giorni".

Il parere della regione Marche è stato dunque espresso dopo l'approvazione del disegno di legge in prima lettura da parte dell'altro ramo del Parlamento.

La regione Marche per lungo tempo non ha ritenuto di fornire riscontro alla richiesta originaria di parere rivolta alle due regioni interessate da parte del Ministro per gli affari regionali⁴. La questione relativa alle conseguenze procedurali di una perdurante inerzia del Consiglio regionale era stata già dibattuta nel corso della XVII legislatura. Allora, nel corso dell'esame di analoghi provvedimenti, era rimasto senza seguito anche l'invito della Commissione affari costituzionali della Camera, rivolto alla Presidenza del Consiglio regionale nel novembre 2014 (e reiterato nei mesi di luglio e ottobre 2015), ad assumere un orientamento sul processo in atto. In quell'occasione, la Commissione, tenuto conto della giurisprudenza costituzionale in materia (sent. n. 225 del 2009 e n. 33 del 2011), ha ravvisato che la mancata espressione del parere da parte della Regione interessata non potesse precludere, alla luce del dettato costituzionale, la facoltà di proseguire (e concludere) l'*iter* parlamentare.

¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 101 del 3 maggio 2007.

² Nel comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 158 del 10 luglio 2007.

³ Si veda il Bollettino ufficiale della regione Emilia-Romagna n. 77 del 9 maggio 2012 (periodico, parte seconda).

⁴ Si tratta della nota 3 settembre 2007, n. 2007/841.

Analoghe riflessioni si sono riproposte nella corrente legislatura nel corso dell'esame, in prima lettura, del disegno di legge in commento. La Presidenza della Commissione affari costituzionali, prima di avviare il dibattito sul provvedimento, ha infatti ulteriormente sollecitato il Consiglio regionale ad esprimersi ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione. In risposta, il Presidente del Consiglio regionale ha segnalato l'impossibilità di giungere all'espressione del parere in ragione dell'asserita «non attendibilità, oggi, degli esiti della consultazione referendaria che undici anni or sono verificava la volontà del distacco delle popolazioni interessate». In analogia alla procedura seguita nella precedente legislatura, la Commissione di merito ha poi deciso di proseguire l'esame anche in assenza del prescritto parere.

Contenuto

L'articolo 1 reca il distacco dei due comuni dalla regione Marche per la loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini.

I comuni interessati sono Montecopiolo (1.175 abitanti) e Sassofeltrio (1.445 abitanti), facenti parte della provincia di Pesaro e Urbino. Il loro territorio insiste, in gran parte, sull'area della Alta Val Marecchia⁵.

Già con legge n.117/2009 altri comuni appartenenti all'Alta Valmacchia (Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello) erano stati distaccati dalla regione Marche e aggregati alla regione Emilia-Romagna.

Come accennato, nel corso della XVII legislatura la Camera dei deputati aveva avviato l'esame di due disegni di legge che disponevano il distacco dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione di appartenenza e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna. La Commissione di merito aveva approvato un testo (A.C. 1202-915-A) da sottoporre all'Assemblea, la quale tuttavia non era stata in grado di concluderne l'esame per il sopraggiungere del termine della legislatura.

L'articolo 2 dispone la nomina, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di un **commissario** per procedere, unitamente alle amministrazioni coinvolte, agli **adempimenti** necessari per attuare il trasferimento dei due comuni (**comma 1**).

Esso prevede inoltre che il commissario sia **nominato dal Ministro dell'interno, previo parere**, da rendere entro 10 giorni dalla richiesta, **delle regioni Emilia Romagna e Marche e della provincia di Rimini**, anche al fine di individuare l'amministrazione che sosterrà, nell'ambito dei propri stanziamenti di bilancio, gli oneri connessi all'attività del commissario (**comma 2**, periodi primo e secondo).

Gli enti interessati all'attuazione del trasferimento (cioè le regioni Marche ed Emilia-Romagna e le province di Pesaro e Urbino e di Rimini) sono chiamati a svolgere **agli adempimenti di rispettiva competenza** (terzo periodo). Qualora si impongano adempimenti che implicano il concorso di più enti, questi ultimi provvedono **d'intesa tra loro e con il commissario** (quarto periodo). Gli **strumenti** con cui i predetti enti sono chiamati ad adempiere ai rispettivi obblighi, nel rispetto del principio di leale collaborazione, sono individuati negli accordi, nelle intese e negli atti congiunti. Gli enti sono chiamati ad assicurare la continuità nelle prestazioni e nell'erogazione dei servizi; a definire profili successivi (anche in relazione

⁵ Per approfondimenti si rinvia al dossier [n. 51](#) del Servizio studi della Camera dei deputati redatto nel corso dell'esame del disegno di legge oggetto della presente NB presso l'altro ramo del Parlamento.

ai beni demaniali e patrimoniali e ai profili fiscali e finanziari); a garantire la piena conoscibilità delle normative da applicare e delle procedure da seguire; a fornire assistenza ai cittadini, enti e imprese affinché sia minimizzato il disagio conseguente al processo di distacco e trasferimento; ad assicurare, durante il processo, interessi primari dei residenti, fra cui l'incolumità pubblica, la tutela della salute e la parità d'accesso alle prestazioni (periodi quinto, sesto, settimo e ottavo).

Ai sensi del comma 3, i sindaci dei due comuni partecipano alle attività connesse al trasferimento, con poteri consultivi.

Gli adempimenti connessi al trasferimento devono essere **completati dagli enti coinvolti entro 180 giorni**, secondo quanto disposto dal **comma 4**. Qualora il trasferimento non sia completato entro tale termine, il commissario fissa un ulteriore termine, e, nel caso in cui perduri l'inerzia, provvede direttamente all'esecuzione degli adempimenti eventualmente mancanti. In ogni caso, il trasferimento deve essere completato entro un anno dalla data dell'entrata in vigore della legge.

Ai sensi del **comma 5, i comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio**, in conseguenza del trasferimento, cessano di far parte dei collegi uninominali Marche 06 - Pesaro (Camera) e Marche 01 Pesaro (Senato) ed **entrano a far parte dei collegi uninominali Emilia-Romagna 15 - Rimini (Camera) ed Emilia-Romagna 01 - Rimini (Senato)**. Si tratta dei collegi uninominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, indicati, rispettivamente, nelle tabelle A1 e B1 allegate al decreto legislativo n. 189 del 2017, emanato in attuazione della legge di elettorale n. 165 del 2017.

Gli atti e gli affari amministrativi pendenti, al momento dell'entrata in vigore della legge in esame, presso organi dello Stato costituiti nell'ambito della provincia di Pesaro e Urbino o della regione Marche e relativi a cittadini e a enti compresi nel territorio dei comuni sono attribuiti alla competenza dei rispettivi organi e uffici costituiti nell'ambito della provincia di Rimini o della regione Emilia-Romagna (**comma 6**).

Per la rimodulazione dei trasferimenti erariali alle province, si applica l'articolo 4, comma 9-bis, del decreto-legge n.2/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n.42/2010 (**comma 7**).

Il richiamato comma 9-bis dispone che ai fini della determinazione dei trasferimenti erariali alle amministrazioni provinciali nel caso di modificazioni delle circoscrizioni territoriali degli enti locali dovute a distacchi (interventuti ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), l'attribuzione dei fondi spettanti avviene in proporzione al territorio e alla popolazione trasferita tra i diversi enti, nonché ad altri parametri determinati in base ad una certificazione compensativa e condivisa a livello comunale e provinciale. In mancanza di comunicazione da parte degli enti interessati, sulla base dell'avvenuto accordo locale, la ripartizione dei fondi erogati dal Ministero dell'interno è disposta per il 50 per cento in base alla popolazione residente e per il 50 per cento in base al territorio, secondo i dati dell'istituto nazionale di statistica.

Il **comma 8** reca la **clausola di invarianza finanziaria**, prevedendo che l'attuazione del provvedimento non deve comportare nuovi oneri e che le amministrazioni interessate sono tenute a provvedere nell'ambito delle risorse umani, strumentali e finanziarie disponibili.

L'**articolo 3** dispone l'**entrata in vigore della legge** a partire dal giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Esame in sede referente

L'esame della Commissione affari costituzionali del Senato, cui il provvedimento era stato assegnato in sede referente, ha preso avvio lo scorso 11 aprile e si è concluso il 23 luglio, con l'adozione di un **testo identico a quello già approvato dall'altro ramo del Parlamento**.

Nel corso dell'esame, la Commissione ha approvato, nella riunione del 28 maggio scorso, un **ordine del giorno** (G/1144/1/1), presentato dal senatore Calderoli, con il quale sono stati **inviati i consigli comunali di Montecopiolo e Sassofeltrio a pronunciarsi**, con proprie deliberazioni, sull'*iter* di distacco dalla Regione Marche e di aggregazione alla regione Emilia-Romagna.

Nella parte motiva dell'atto di indirizzo, si argomenta che dai referendum del 2007 approvativi del distacco dalla regione Marche e aggregazione nella regione Emilia-Romagna è trascorso un lasso temporale così ampio da rendere "opportuno verificare se [...] le comunità locali non abbiano modificato il loro orientamento, alla luce della naturale evoluzione demografica e culturale dei due territori in questione", anche in considerazione di due distinte petizioni (n. 326 e n. 351 petizioni), sottoscritte da cittadini di Montecopiolo e di Sassofeltrio, con cui si chiede di sospendere la procedura di distacco

A tal fine, nel ritenere non perseguibile la via di nuove consultazioni referendarie, si è ritenuto di dover subordinare l'approvazione del disegno di legge in esame alla previa acquisizione dell'avviso dei consigli comunali interessati, "sia in qualità di organi titolari del potere di iniziativa in materia di richiesta di distacco, sia, più in generale, di organi di rappresentanza politica delle rispettive comunità".

Nella seduta della Commissione di merito dell'11 giugno scorso, il Presidente ha dato conto dell'avvenuta trasmissione, da parte del comune di Sassofeltrio, della delibera n. 1 approvata l'8 febbraio 2019, con la quale è stata respinta la proposta di deliberazione avente ad oggetto il "parere contrario al disegno di legge sul distacco del comune di Sassofeltrio dalla Regione Marche e sua aggregazione alla Regione Emilia-Romagna". Tale rigetto è stato interpretato come confermativo della volontà dei cittadini già espressa con il referendum del 2007.

Nella seduta del 18 giugno, il Presidente della Commissione ha riferito i contenuti della delibera n. 28, approvata dal nuovo Consiglio comunale di Montecopiolo⁶ in data 11 giugno (il giorno stesso del suo insediamento), con la quale senza entrare nel merito della richiesta presentata dal Senato della Repubblica, si richiamano le fasi procedurali scandite dall'articolo 132 della Costituzione e si auspica la fine della "fase di incertezza che si protrae ormai da dodici anni".

a cura di Luigi Fucito

⁶ Il Consiglio comunale uscente, nella parte finale del proprio mandato, aveva peraltro già trasmesso la delibera n. 19 del 18 maggio 2019, con la quale si confermava la volontà espressa con il referendum del 2007.

L'ultima nota breve:

[A.S. n. 1416 - Modifica all'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167, in materia di proroga del termine per l'adozione di disposizioni integrative e correttive concernenti la revisione e l'integrazione del codice della nautica da diporto\(n. 125 - luglio 2019\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it