



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BERSELLI e BALBONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 MAGGIO 2008

Distacco del comune di Montecopiolo dalla regione Marche e sua aggregazione alla regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Con la delibera del consiglio comunale di Montecopiolo n. 7 del 1° marzo 2007 veniva formulata richiesta di *referendum*, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 9, primo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, per il distacco del comune di Montecopiolo dalla regione Marche e sua aggregazione alla regione Emilia-Romagna e avente per oggetto il seguente quesito: «Volete che il territorio del comune di Montecopiolo sia separato dalla regione Marche per entrare a far parte integrante della regione Emilia-Romagna?».

Con questa delibera Montecopiolo ripercorreva i passi di altri sette Comuni, appartenenti anch'essi alla microregione del Montefeltro. I confinanti comuni di San Leo, Maiolo, Pennabilli, insieme a Novafeltria, Sant'Agata Feltria, Talamello e Casteldelci, già il 18 dicembre 2006 hanno espresso infatti, attraverso il *referendum* unitario della Valmarecchia, la stessa volontà di passare in Emilia-Romagna.

Con la stessa delibera Montecopiolo nominava il signor Ennio Luponio ed il signor Denis Guerra, rispettivamente come delegato effettivo e delegato supplente ai sensi dell'articolo 42, quarto comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, affinché, previa elezione del domicilio in Roma, depositassero la suddetta richiesta di *referendum* presso la cancelleria della Corte di cassazione.

Nessun'altra documentazione o deliberazione veniva richiesta o prodotta, ai sensi dell'articolo 132 della Costituzione e della sentenza della Corte Costituzionale n. 334 del 10 novembre 2004, con la quale la stessa Corte dichiarava l'illegittimità dell'articolo 42, secondo comma, della legge n. 352 del

1970, nella parte in cui prescriveva che la richiesta di un comune (o di una provincia) di distacco da una regione e di aggregazione ad un'altra regione dovesse essere corredata anche dalla deliberazione di altri comuni (o di altre province), ed altresì affermava il principio che l'espressione «popolazioni della provincia o delle province interessate e del comune o dei comuni interessati», utilizzata dall'articolo 132, secondo comma, della Costituzione (nel testo modificato dall'articolo 9, primo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai fini dell'individuazione del corpo elettorale chiamato ad esprimersi con *referendum* sulla proposta di variazione territoriale, dovesse intendersi riferita soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione.

Con ordinanza del 28 marzo 2007 l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 352 del 1970, e successive modificazioni, dichiarava la legittimità della richiesta di *referendum* per distacco del comune di Montecopiolo dalla regione Marche e per la relativa aggregazione alla regione Emilia-Romagna.

A seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 24 aprile 2007 su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, veniva emanato il decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 101 del 3 maggio 2007, con il quale «sono indetti, nel territorio, rispettivamente, del comune di Montecopiolo e del comune di Sassofeltrio, due *referendum* popolari per il distacco dei predetti comuni dalla regione Marche e la loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna. I rela-

tivi comizi sono convocati per il giorno di domenica 24 giugno 2007».

Al referendum di Montecopiolo partecipavano 793 elettori su 1.124 aventi diritto, pari al 70,55 per cento: i «sì» al quesito referendario sono stati 651, cioè l'83,25 per cento dei votanti. Lo strumento referendario ha dato risultati eccezionali poiché, nonostante il 7 per cento circa degli elettori risieda all'estero, la proposta di passaggio del comune di Montecopiolo dalla regione Marche alla regione Emilia-Romagna ha raccolto un consenso tale da superare i severi parametri definiti dalla procedura referendaria.

L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, a norma dell'articolo 45, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, con verbale chiuso in data 4 luglio 2007, accertava che alla votazione suddetta per il referendum popolare indetto con il citato decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 2007, il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa sul quesito sottoposto a referendum popolare non è stato inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune di Montecopiolo, e pertanto, dichiarava che il risultato è stato favorevole al distacco territoriale del comune di Montecopiolo dalla regione Marche e sua aggregazione alla regione Emilia-Romagna. Il risultato veniva pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 10 luglio 2007 a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri (articolo 45, terzo comma, della legge n. 352 del 1970).

Dalla data della predetta comunicazione iniziavano a decorrere i sessanta giorni - espressamente previsti dall'articolo 45, quarto comma, della legge n. 352 del 1970 - entro i quali il Ministro dell'interno avrebbe dovuto presentare al Parlamento il disegno di legge ordinaria (come chiaramente espresso dall'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, e dall'articolo 45 della stessa legge n. 352 del 1970) per la modifica dei confini delle regioni coinvolte.

Il termine per tale adempimento è scaduto l'8 settembre 2007 ed ogni ulteriore inerzia nell'approvazione di una legge che concretizzi il risultato ottenuto con il referendum violerebbe la scelta delle popolazioni interessate, che democraticamente si sono espresse a larghissima maggioranza con il medesimo. Il rispetto del predetto termine è peraltro da considerare come «atto dovuto»: questo tanto più che parte della dottrina costituzionalistica ha ritenuto che il referendum avesse carattere deliberativo e non meramente consultivo (M. Scudiero, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli 1971, pag. 43 e seg.) mentre altra parte della dottrina lo ha qualificato come un referendum *sui generis* «provvisto di un parziale effetto costitutivo» (M. Pedrazza Gorlero, *Le Regioni, le Province, i Comuni. Art. 131*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1990, pag. 170 e seg., in particolare pag. 178):

«Se, infatti, è vero che tali forme di referendum rappresentano un *tertium genus* rispetto al tipo abrogativo, di cui all'articolo 75 della Costituzione, e al tipo costituzionale, di cui all'articolo 138 della Costituzione, ciò non significa di per sé relegarle nel limbo delle procedure meramente consultive, prive di ogni vincolatività giuridica. Ed infatti, se può essere vero, come afferma la Corte Costituzionale nella sentenza n. 334 del 2004, che l'esito positivo del referendum [...] non vincola il legislatore statale, alla cui discrezionalità compete di determinare l'effetto di distacco-aggregazione, è però sicuro che un esito negativo dello stesso pregiudica ogni ulteriore possibilità di procedere alla variazione territoriale. In realtà, a ben guardare, si potrebbe dubitare che il legislatore possa ritenersi del tutto libero di ignorare l'iniziativa legislativa "rinforzata" approvata dalle popolazioni interessate laddove l'espressione "può" contenuta nell'articolo 132 della Costituzione potrebbe non tanto riferirsi alla possibilità del legislatore nazionale di di-

sattendere le richieste "rinforzate" approvate tramite *referendum*, quanto alla mera eventualità dell'intero procedimento, il quale, però, una volta attivato dovrebbe potersi concludere in tempi certi. D'altronde la peculiarità delle procedure previste dall'articolo 132 della Costituzione e sottolineata anche dalla individuazione di una sorta di forza passiva rinforzata in relazione all'articolo 131 della Costituzione, (tra gli altri, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984 pagina 211 e seguenti; G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1990, pagina 115; M. Pedrazza Gorlero, op. cit., pagina 191 e seguenti; A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2004, pagina 91, nonché F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, .XXXV, Padova, 2004, pagina 62) che pone quindi problemi del tutto peculiari, che eccedono quelli attinenti all'ordinario procedimento di revisione costituzionale. Ebbene, tali peculiarità sembrano potersi ravvisare anche nel procedimento di distacco-aggregazione di Province e Comuni da una regione ad un'altra, possibile tramite l'adozione di una legge ordinaria» (T. F. Giupponi, «*Le popolazioni interessate*» e i *Referendum per le variazioni territoriali, ex articoli 132 e 133 della Costituzione: territorio che vai, interesse che trovi*: nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 334 del 2004, in *Le Regioni*, 3/2005, pagine 427 e 428).

LE RAGIONI DI MONTECOPIOLO, COMUNE FORTEMENTE INTEGRATO CON IL RIMINESE E LA VALMARECCHIA.

Geografia

Il comune di Montecopiolo fa parte del Montefeltro, regione storica il cui territorio appartiene in parte alla provincia di Rimini, in parte alla repubblica di San Marino, ma soprattutto alla provincia di Pesaro-Urbino, anche se dal punto di vista economico-fun-

zionale essa gravita totalmente sul territorio Riminese e sulla Valmarecchia.

Montecopiolo è uno spartiacque, da una parte chiude la Valmarecchia e dall'altra ospita le sorgenti del Conca, quindi dal punto di vista idrogeologico si può considerare appartenente ai due versanti: l'acqua delle sue sorgenti alimenta gli acquedotti dei comuni della Valmarecchia e del riminese, il fiume Conca sfocia a Cattolica ed il Mazzocco si immette nel Marecchia.

È un comune montano con una altezza media di 915 metri e vette che toccano 1.406 metri sul livello del mare, ed è il naturale entroterra della provincia di Rimini e di San Marino.

La morfologia del territorio comunale è costituita da terreni alloctoni, appartenenti al dominio geologico e strutturale della Coltre della Valmarecchia nei suoi termini «liguridi» ed «epiliguridi», rappresentati da un insieme vasto ed eterogeneo di terreni. L'area comprendente il Castello di Montecopiolo e l'adiacente rilievo del Monte Montone è interamente costituita dai calcari organogeni della Formazione di San Marino e rappresenta un elemento di distinzione e pregio del paesaggio.

Analisi storica

Non riconoscere le ragioni etniche, storiche, geografiche, economiche, che legano il Montefeltro ai territori delle province di Rimini e Forlì-Cesena, vuol dire negare ogni verità e logica di buon senso.

Quelle verità che prima di noi furono affermate da storici, dotti e poeti di tutta Italia, che alla domanda se il Montefeltro fosse in Romagna, dettero già una loro risposta diretta o indiretta, per tutti Dante che nella *Divina Commedia*, nel canto 27 dell'*Inferno*, pose il territorio di Montecopiolo in Romagna.

Francesco Lombardi in *Ambiente, storia e arte nelle alti valli del Foglia e del Conca* scrive: «Se si considera il Montefeltro nell'arco della sua lunga durata (490 d.c. -

1999) ci si accorge subito che questa subregione storica, come area territoriale politica, è stata più un simbolo che una realtà: geograficamente e fisicamente non omogenea, amministrativamente instabile, erosa, scorporata, frantumata talora quasi indefinibile talora quasi inesistente. La storiografia ha perfino travisato la storia facendo di Urbino la presunta capitale del Montefeltro, quando è documentato che Urbino è fuori dal Montefeltro, anche se i conti omonimi si sono trasferiti in questa città: così come Roma è fuori dalla Savoia, anche se quei conti sono poi diventati re d'Italia».

Il Montefeltro come territorio ha avuto la propria origine come entità religiosa e precisamente come diocesi: agli inizi del VI-VII secolo San Leo (allora Mons Fereter) venne scelta come sede, per cui tutto il territorio diocesano venne naturalmente denominato da questo capoluogo. La linea di confine di questa circoscrizione, passava dagli «alti bacini delle valli e delle convalle di cinque corsi d'acqua autonomi: Savio, Uso, Marecchia, Conca e Foglia. Con tutta evidenza era un assemblaggio "irrazionale" secondo i moderni criteri di unità territoriale». Ancora oggi il Montefeltro rimane vivo come provincia ecclesiastica la cui diocesi è sede suffraganea di Ravenna-Cervia.

Per quanto riguarda il Castello di Montecopiolo la prima notizia storica la si trova nella «Descrizione della provincia della Romagna» fatta per ordine del cardinal Anglico vicario generale pontificio al tempo di Gregorio XI (1371), dalla quale si evince che il Castello aveva dimensioni ragguardevoli, e che ospitava sessanta famiglie, oltre il castellano e una squadra di dodici armigeri.

Durante la parentesi napoleonica, con proclama del 6 giugno 1799, la comunità di Montecopiolo come tutto il Montefeltro venne dichiarata facente parte della Romagna. Nel 1808 venne invece aggregata ancora alla provincia di Urbino, salvo tornare alla Romagna dopo due anni. Ritornato a governare lo Stato della Chiesa, nel 1816 il Mon-

tefeltro venne aggiudicato alla provincia di Urbino. Di questo atto «contro natura», come testimoniano i documenti relativi al periodo, i feltriani non se ne diedero giustificazione. Come si evince da un fascicolo manoscritto del 1866 compilato da don Eugenio Calleri, non appena il re Vittorio Emanuele ebbe sconfitto nel 1859 gli austriaci, il popolo inalberò il vessillo sabauda chiedendo di essere riunito alla Romagna, ma la polizia pontificia impedì qualsiasi moto rivoluzionario.

Gli stessi reclami furono fatti dopo l'8 settembre 1860, data in cui le truppe regie entrarono nelle Marche, ma per volere o inerzia di Roma prima con il papato, poi con il re e quindi con la repubblica, le richieste legittime del Montefeltro non trovarono risposta. I rapporti che legano il nostro comune alla Romagna continuarono comunque anche dopo l'unità d'Italia tant'è che la prima strada costruita nel comune (decennio del 1875-1885) fu quella che dall'alto Montefeltro si congiungeva con la Marecchiese.

La necessità di indire un *referendum* per conoscere la volontà popolare su un interrogativo che ciclicamente è sempre riemerso dall'unità d'Italia ai giorni nostri, si è resa più incalzante dopo l'istituzione, nel 1992, della provincia di Rimini e la sentenza della Corte costituzionale n. 334 del 2004, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

Sanità

La razionalizzazione dei servizi ospedalieri effettuata dalla regione Marche ha impoverito il territorio di strutture sanitarie di riferimento ed attualmente l'unico ospedale della regione facilmente accessibile dai cittadini del comune di Montecopiolo, è quello di Novafeltria, comune della Valmarecchia. In caso di patologie importanti, come quelle cardiovascolari, oncologiche, e per le terapie riabilitative, l'80 per cento della popolazione si rivolge a strutture dell'Emilia-Romagna.

Il passaggio del comune di Montecopiolo alla provincia di Rimini comporterebbe la riduzione delle enormi spese che attualmente la regione Marche è costretta a sostenere per far fronte alla cosiddetta «mobilità passiva».

Attività economiche

Esiste una stretta correlazione tra le attività produttive del comune di Montecopiolo e quelle della Valmarecchia e dell'Emilia-Romagna: la maggior parte delle imprese artigiane e delle piccole e medie imprese lavorano per il Riminese, chi non trova lavoro a Montecopiolo, trova sbocchi occupazionali in Valmarecchia, Repubblica di San Marino e provincia di Rimini, come dimostrano i dati dei flussi migratori che dal 1990 al 2006 vedono il 52 per cento dei residenti a Montecopiolo emigrare verso Rimini e la Valmarecchia, contro un ben più misero 33 per cento in Pesaro.

Il 52 per cento sul totale degli investimenti immobiliari fatti nel comune di Montecopiolo dai residenti della provincia di Rimini, a fronte di un 17 per cento da pesaresi, conferma ulteriormente il forte legame esistente fra questa zona e l'Emilia-Romagna.

Istruzione

I giovani di Montecopiolo frequentano le scuole superiori della Valmarecchia e di Rimini, solo alcuni il distretto di Sassocorvaro ed Urbino, mentre nessuno si spinge fino a Pesaro, considerata troppo lontana e difficile da raggiungere; se prendiamo a riferimento l'anno scolastico 2006-2007 infatti, il 51 per cento degli studenti è risultato iscritto a Novafeltria, il 17 per cento a Rimini, il 25 per cento a Sassocorvaro e solo il 7 per cento a Urbino.

Servizi

Le infrastrutture ed i servizi per il cittadino, sia pubblici che privati, si sono sviluppati seguendo criteri geografici, logistici e di convenienza economica.

Il primo servizio pubblico giornaliero di auto corriera risalente al 1914 portava a Santarcangelo ed oggi viene gestito dalle Ferrovie dell'Emilia-Romagna e porta a Rimini, mentre non esiste alcun servizio pubblico di linea verso Pesaro e Urbino.

Nel 1926 venne portata a termine la rete elettrica nel comune da parte della società dell'Alto Savio e nel 1922 venne costituito il primo collegamento telefonico con la Valmarecchia, in particolare San Leo.

La rete metano viene da Rimini ed è gestita da SGR Rete Gas.

Attualmente per Carabinieri, Polizia, Guardia di finanza, Vigili del fuoco, Ufficio INPS, giudice di pace, Montecopiolo dipende dai distaccamenti di Novafeltria, quindi della Valmarecchia.

Anche le attuali vie di comunicazione fanno raggiungere Rimini in tempi molto più brevi rispetto a quelli necessari per arrivare a Pesaro.

Avvicinare gli uffici provinciali e quelli decentrati dello Stato di circa trenta chilometri semplificherebbe le attività degli enti locali, offrirebbe un servizio più aderente alle necessità dei cittadini e comporterebbe una riduzione degli apparati e dei costi.

L'aggregazione di Montecopiolo all'Emilia-Romagna, porterebbe ad una maggiore razionalizzazione della pubblica amministrazione e al miglioramento della qualità dei servizi per i cittadini.

Senso di appartenenza

La popolazione di Montecopiolo sente di appartenere all'Emilia-Romagna, con la quale condivide cultura, tradizioni gastronomiche, linguaggio ed economia.

Il risultato eclatante del *referendum* dimostra molto chiaramente quanto sia importante per i cittadini, il passaggio di Montecopiolo dalle Marche all'Emilia-Romagna e le motivazioni sin qui esposte, non fanno altro che rimarcare gli stretti legami esistenti con la Valmarecchia, sul cui territorio trova i servizi di base. La regione Marche ha cercato

di ovviare ai disagi di queste zone di confine formulando proposte per protocolli di intesa e accordi di programma, soluzioni temporanee, parziali e di difficile attuazione e quindi non in grado di risolvere in maniera definitiva i problemi, ma solo di rimandarli.

Se i cittadini di Montecopiolo, nella loro vita quotidiana, per molteplici aspetti, vivono la realtà riminese come «abitanti di fatto», perché non devono far parte di questa comunità anche come elettori?

Esame delle tre richieste dei comuni del Montefeltro

Si evidenzia, infine, come già peraltro osservato precedentemente, che le motivazioni

e i bisogni che stanno alla base delle richieste avanzate dei cittadini di Sassofeltrio, Montecopiolo e quelle degli altri sette comuni del Montefeltro dove si è svolto analogo *referendum* (Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Talamello, San Leo e Sant'Agata Feltria) sono assolutamente le medesime.

Per tutte queste ragioni, confidiamo in una rapida approvazione di questo nostro disegno di legge che risponde alle attese dei tanti cittadini che, con il *referendum*, hanno manifestato in modo democratico, trasparente ed incontrovertibile le loro legittime aspirazioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il comune di Montecopiolo è distaccato dalla regione Marche ed aggregato alla regione Emilia-Romagna nell'ambito della provincia di Rimini.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti le modifiche o le integrazioni alle disposizioni legislative vigenti che risultino strettamente consequenziali a quanto disposto dal comma 1.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge le province di Pesaro-Urbino e di Rimini procedono di intesa, con propri atti, agli adempimenti necessari ai fini dell'attuazione del comma 1.

4. Qualora entro il termine di cui al comma 3 le province di Pesaro-Urbino e di Rimini non abbiano adottato gli atti necessari per regolare i rapporti conseguenti alla modificazione delle loro circoscrizioni territoriali, il Ministro dell'interno nomina un commissario *ad acta* per procedere ai relativi adempimenti.