

# Relazione della I Commissione permanente

AFFARI ISTITUZIONALI; AFFARI GENERALI; CIRCOSCRIZIONI COMUNALI; POLIZIA LOCALE, URBANA E RURALE;  
ENTI LOCALI; ORDINAMENTO DI ENTI, AZIENDE E SOCIETA' COLLEGATE ALLA REGIONE; INFORMAZIONE;  
SCUOLA E CULTURA; MUSEI; BIBLIOTECHE; DIRITTO ALLO STUDIO; SPORT E TEMPO LIBERO

*(Seduta del 12 marzo 2008)*

Relatore di maggioranza: ADRIANA MOLLAROLI

Relatore di minoranza: ROBERTO GIANNOTTI

## sulla proposta di deliberazione n. 6/08

a iniziativa della Giunta regionale

*presentata in data 26 febbraio 2008*

PARERE IN ORDINE AL DISTACCO DEI COMUNI DI CASTELDELICI, MAIOLO,  
NOVAFELTRIA, PENNABILLI, SANT'AGATA FELTRIA, SAN LEO E TALAMELLO  
DALLA REGIONE MARCHE E LORO AGGREGAZIONE ALLA REGIONE EMILIA ROMAGNA  
ARTICOLO 132, SECONDO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

**RELAZIONE ORALE**

**PARERE ESPRESSO DAL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI  
AI SENSI DELL'ARTICOLO 11, COMMA 4, DELLA LEGGE REGIONALE 4/2007**

*(Seduta del 7 marzo 2008)*

Il Consiglio delle Autonomie locali nella seduta del 7 marzo 2008 ha esaminato la proposta di deliberazione n. 6/08 avente ad oggetto "Parere in ordine al distacco dei Comuni di Castel delci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia Romagna. Articolo 132, secondo comma, della Costituzione";

**Udito il relatore Palmiro Uccielli**, ha ritenuto di dover esprimere in merito al su indicato atto

parere favorevole

con le seguenti osservazioni.

La Presidente  
Luana Angeloni

**Osservazioni sulla proposta di deliberazione 6/08**

**"Parere in ordine al distacco dei Comuni  
di Castel delci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello  
dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia Romagna  
Articolo 132, secondo comma, della Costituzione"**

Siamo chiamati ad esprimere parere su una proposta di deliberazione che il Consiglio regionale deve rendere ai sensi dell'art. 132, comma 2, della Costituzione sulla richiesta di distacco dalla Regione Marche ed aggregazione alla Regione Emilia Romagna, avanzata, a seguito di referendum consultivo, dai 7 Comuni dell'Alta Val Marecchia della Provincia di Pesaro e Urbino: Castel delci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello.

Il parere che la regione Marche è chiamata ad esprimere assume una particolare valenza, come giustamente rilevato nella deliberazione in oggetto, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 334 del 28 ottobre 2004, con la quale la Corte, nel pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 42, comma 2, della legge 352/1970, ha sottolineato come la fase di audizione dei Consigli delle Regioni coinvolte consenta l'emersione e la valutazione degli interessi locali contrapposti, con ciò risultando contemperati sia il diritto di autodeterminazione del singolo Comune, sia la tutela dell'espressione della volontà, anche di segno contrario alla variazione territoriale, della collettività regionale.

Con la stessa sentenza n. 334 del 2004 la Corte costituzionale ha sottolineato il fatto che l'esito positivo del referendum ha "carattere meramente consultivo" e "sicuramente non vincola il legislatore statale alla cui discrezionalità compete di determinare l'effetto di distacco-aggregazione".

Sempre sul piano istituzionale e normativo, la Provincia di Pesaro e Urbino, un anno fa, precisamente nel gennaio 2007, richiedeva al Governo nazionale, proprio traendo spunto dal referendum svoltosi nell'Alta Val Marecchia, un'iniziativa legislativa per la riforma dei procedimenti di variazione territoriale di cui all'articolo 132, comma 2, della Costituzione, sollecitando in particolare una rimodulazione del procedimento referendario così da garantire, nei procedimenti di revisione dei confini regionali, un'effettiva, adeguata tutela e un'incisiva rappresentazione degli interessi di tutte le popolazioni e amministrazioni locali coinvolte, comprese cioè anche quelle non "residenti" nei territori soggetti a distacco-aggregazione, ma appartenenti alla restante parte della regione e della provincia che subiscono il distacco territoriale.

Questo intervento legislativo appare più che mai necessario e urgente per integrare la lacuna normativa

determinatasi a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale, e per arginare pulsioni secessionistiche che, perdurando l'attuale quadro normativo, rischiano di aprire una prospettiva di costante frantumazione e disarticolazione degli equilibri territoriali e istituzionali delle regioni e delle province esistenti.

Alla luce di un'esperienza applicativa così caotica e negativa, tutta la strumentazione e i procedimenti previsti per le variazioni territoriali di Regioni, Province e Comuni, andrebbero dunque radicalmente ripensati e disciplinati in maniera più rigorosa e moderna, considerata la sostanziale inutilità di un meccanismo per le modificazioni territoriali come quello vigente, il quale, in un'Europa sempre più allargata e globale, finisce spesso per alimentare e assecondare i particolarismi più compulsivi e anacronistici (come testimoniano, a livello nazionale, le numerosissime iniziative legislative e referendarie in atto, aventi tutte il medesimo obiettivo di conseguire il passaggio di Comuni da una regione all'altra).

Proprio per arginare una situazione ormai fuori controllo, il tema del distacco e aggregazione di Comuni e Province è stato oggetto di un apposito disegno di legge costituzionale del Governo tendente a modificare l'articolo 132 della Costituzione, sul quale ha espresso parere favorevole la Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali in data 8 marzo 2007.

Sul piano del merito, giustamente l'atto regionale al nostro esame consultivo dà atto della particolare situazione territoriale dei Comuni dell'Alta Val Marecchia: con un territorio di 327 km quadrati e con una popolazione di 17.000 abitanti, la Val Marecchia, divisa istituzionalmente tra le Regioni Emilia-Romagna, Marche e Toscana e le Province di Arezzo, Forlì-Cesena, Pesaro e Urbino e Rimini, è, per tantissimi aspetti, un'entità territoriale unica ed inscindibile, che richiede programmazioni ed interventi coordinati e integrati tra tutte le istituzioni. L'area montana della Val Marecchia vive le tipiche problematiche delle aree appenniniche, caratterizzata da una bassa densità di popolazione (anche se sostanzialmente stabile da 30 anni) e da difficoltà nello sviluppo, a cui devono aggiungersi i ricorrenti tentativi di restrizione dei servizi pubblici statali. Ma l'area appenninica, per la sua estraneità al modello di crescita della produzione, dei consumi e dei servizi propri delle realtà urbane, ha il vantaggio della qualità del territorio che si manifesta nella conservazione di valori ambientali e culturali propri ed irripetibili, che, in qualche modo, fanno da contrappeso alle difficoltà e migliorano la qualità della vita. In più, la zona montana, "cuore" del Montefeltro, possiede un grandissimo patrimonio ambientale e culturale, in alcuni casi unico.

L'Alta Val Marecchia, per la sua specifica condizione geografica, fa riferimento istituzionale e amministrativo alla Regione Marche ma gravita anche, per i suoi rapporti di carattere economico, per la gestione dei bacini e delle reti dei principali servizi (a cominciare da quello sanitario e scolastico) e per le sue comunicazioni infrastrutturali con il contiguo territorio riminese e cesenate.

Tenendo conto del quadro istituzionale sopra delineato, degli ingenti oneri che un distacco comporterebbe sul piano amministrativo, istituzionale e finanziario, e soprattutto dell'esigenza primaria di mantenimento dell'attuale assetto territoriale, sociale e culturale regionale, nonché dell'identità unitaria della Provincia di Pesaro e Urbino e della Regione Marche, della quale i Comuni interessati, come fulcro del Montefeltro, rappresentano un elemento essenziale, va pienamente condiviso il parere negativo al proposto distacco espresso dai competenti organi regionali, nella consapevolezza, peraltro, che i problemi dell'Alta Val Marecchia possono essere meglio affrontati e risolti in una logica di coordinamento e integrazione, nel governo del territorio, tra le due regioni e tra le province, i comuni e le comunità montane interessate, come già previsto nello specifico protocollo d'intesa sottoscritto il 1 marzo 2007 tra le amministrazioni regionali e provinciali dell'Emilia-Romagna e delle Marche, per avviare a soluzione i problemi sollevati dalle popolazioni dell'Alta Val Marecchia.

**Testo proposto**

## IL CONSIGLIO REGIONALE

Visto l'articolo 132, secondo comma, della Costituzione;

Preso atto che, con ordinanza del 27 giugno 2006, l'ufficio centrale per il referendum presso la Corte Suprema di Cassazione ha dichiarato la legittimità della richiesta di referendum a norma dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione e dell'articolo 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo), formulata per il distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello dalla Regione Marche e per la loro aggregazione alla Regione Emilia Romagna, di cui alle deliberazioni del Consiglio comunale di Novafeltria n. 22 del 27 marzo 2006, del Consiglio comunale di Talamello n. 17 del 27 marzo, del Consiglio comunale di Pennabilli n. 19 del 30 marzo, del Consiglio comunale di Sant'Agata Feltria n. 14 del 30 marzo, del Consiglio comunale di San Leo n. 9 del 31 marzo, del Consiglio comunale di Casteldelci n. 10 del 31 marzo e del Consiglio comunale di Maiolo n. 12 del 4 aprile 2006;

Preso atto che, in data 25 settembre 2006, con decreto del Presidente della Repubblica, sono stati convocati per il giorno 17 dicembre 2006 i comizi per lo svolgimento del referendum nel territorio dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello;

Preso atto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha provveduto a far pubblicare nella Gazzetta ufficiale 28 dicembre 2006, n. 300 l'esito favorevole del referendum popolare;

Vista la nota prot. 535/30/1/III/2 del marzo 2007, con la quale il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali ha invitato i Presidenti delle Regioni Marche ed Emilia Romagna a promuovere l'espressione, da parte dei rispettivi Consigli regionali, del parere prescritto dall'articolo 132, secondo comma, della Costituzione sullo schema di disegno di legge "Distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia Romagna", di iniziativa del Ministero dell'interno e del Ministero per gli affari regionali e le autonomie locali;

Considerato che il parere dei Consigli regionali interessati assume una particolare rilevanza alla luce della sentenza della Corte costituzionale 28 ottobre 2004, n. 334, con la quale la Corte nel

**Testo approvato dalla Commissione**

## IL CONSIGLIO REGIONALE

*Identico*

pronunciarsi sulla legittimità dell'articolo 42, secondo comma, della legge 352/1970 ha sottolineato come la fase di audizione dei Consigli delle Regioni coinvolti consenta l'emersione e la valutazione degli interessi locali contrapposti, con ciò risultando contemperati sia il diritto di autodeterminazione del singolo Comune, sia la tutela dell'espressione della volontà, anche di segno contrario alla variazione territoriale, della collettività regionale, coinvolta nella proposta di modifica territoriale;

Accertato che con la stessa sentenza n. 334 del 2004 la Corte costituzionale ha sottolineato il fatto che l'esito positivo del referendum ha "carattere meramente consultivo" e "sicuramente non vincola il legislatore statale alla cui discrezionalità compete di determinare l'effetto di distacco-aggregazione";

Ritenuto che la procedura finalizzata a modificare i confini territoriali è stata motivata da ragioni di integrazione economica e sociale, di localizzazione delle reti di trasporto pubblico locale, di informazione e comunicazione e di senso di appartenenza materiale al contesto territoriale che governa la vita quotidiana della popolazione;

Considerato che:

- a) sotto il profilo dell'integrazione economica esiste la connessione tra Bassa (Emilia-Romagna) ed Alta (Marche) Valmarecchia compresa la risposta occupazionale;
- b) sotto il profilo dell'integrazione sociale, già a partire dagli anni sessanta l'emigrazione dall'Alta Valmarecchia si è indirizzata verso la riviera emiliano-romagnola;
- c) sotto il profilo della rete del trasporto pubblico locale, essa si è sviluppata anche in direzione di Rimini;
- d) sotto il profilo della comunicazione, l'informazione televisiva, radiofonica e la diffusione di quotidiani della Bassa Valmarecchia si estendono anche all'Alta Valmarecchia;
- e) sotto il profilo del senso di appartenenza, intesa quale legame con il contesto territoriale che governa la vita quotidiana dei cittadini, il referendum ha evidenziato il vincolo della popolazione con la Bassa Valmarecchia;

Ritenuto che, pur prendendo atto di tali ragioni, siano maggiormente opportune, efficaci ed economiche azioni programmatiche sul territorio interessato ed interventi concordati fra i vari enti locali della Valle del Marecchia e le Regioni interessate, piuttosto che distacchi territoriali di alcuni Comuni da una Regione all'altra;

Considerato che, proprio per favorire l'aggregazione economica e sociale dei territori della Bassa (Emilia Romagna) ed Alta (Marche) Valmarecchia, è stato sottoscritto in data 1° marzo 2007

uno specifico protocollo d'intesa tra i Presidenti delle due Regioni e delle due Province interessate, allo scopo di avviare a soluzione i problemi sollevati dalle popolazioni e dalle Amministrazioni locali interessate;

Preso atto che tale protocollo d'intesa riconosce che:

- a) il territorio della Valle del fiume Marecchia è diviso istituzionalmente tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Marche e, all'interno delle due Regioni, tra le Province di Forlì-Cesena, Rimini, Pesaro e Urbino;
- b) in particolare, per la sua specifica condizione geografica, l'area dell'Alta Valmarecchia fa riferimento istituzionale e amministrativo alla Regione Marche ma gravita prevalentemente per i suoi rapporti di carattere economico, per la gestione dei bacini e delle reti dei principali servizi (a cominciare da quello sanitario e scolastico) e per le sue comunicazioni infrastrutturali con il contiguo territorio cesenate e riminese;
- c) nello stesso tempo, i valori ambientali e culturali dell'Alta Valmarecchia rappresentano un bene condiviso, da salvaguardare e da valorizzare dalle due regioni anche in ragione dei consistenti flussi turistici che insistono nella zona rivierasca adriatica;

Considerato che:

- a) l'aggregazione alla Regione Emilia Romagna dei Comuni dell'Alta Valmarecchia si inserisce in un contesto nazionale particolarmente complesso, caratterizzato da numerose altre iniziative referendarie e legislative, aventi il medesimo obiettivo di conseguire il passaggio di Comuni da una Regione all'altra;
- b) all'accoglimento della richiesta di distacco territoriale verosimilmente seguirebbe la presentazione di ulteriori numerose richieste, pur ribadendo l'unicità della situazione territoriale dell'Alta Valmarecchia;
- c) proprio per la complessità di questa situazione, il tema del distacco e aggregazione di Comuni e Province è stato oggetto di un apposito disegno di legge costituzionale del Governo tendente a modificare l'articolo 132 della Costituzione (A.C. n. 2523);
- d) su tale disegno di legge costituzionale ha espresso parere favorevole la Conferenza unificata in data 8 marzo 2007;

Ritenuto che la procedura di modifica dei confini territoriali, per la transizione di Comuni da una Regione ad un'altra, provoca in ogni caso ripercussioni assai onerose sul piano istituzionale, amministrativo e finanziario;

Considerato che l'avvio di tale complessa procedura comporta adattamenti istituzionali impe-

gnativi, primo fra tutti l'individuazione di una corretta disciplina transitoria che regoli i molteplici profili successori connessi al distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello dalla Regione Marche e alla loro aggregazione alla Regione Emilia Romagna;

Considerato che tra i Comuni interessati al distacco territoriale e gli altri enti locali marchigiani e la Regione Marche si sono consolidati nel tempo positivi rapporti di collaborazione interistituzionale che è opportuno mantenere;

Considerata comunque l'esigenza primaria di mantenimento dell'attuale assetto territoriale, sociale e culturale, nonché dell'immagine unitaria della Regione, della quale i Comuni interessati rappresentano una parte significativa, pur prendendo atto della particolarissima situazione territoriale dei comuni dell'Alta Valmarecchia sopra descritta;

Vista la proposta della Giunta regionale;

Visto il parere favorevole di cui all'articolo 16, comma 1, lettera d), della l.r. 15 ottobre 2001, n. 20 in ordine alla regolarità tecnica e sotto il profilo di legittimità del Dirigente del servizio attività istituzionali, legislative e legali, nonché l'attestazione dello stesso che dalla deliberazione non deriva né può comunque derivare un impegno di spesa a carico della Regione, resi nella proposta della Giunta regionale;

Visto l'articolo 21 dello Statuto regionale;

#### DELIBERA

di esprimere, pur prendendo atto della particolarissima situazione territoriale dei comuni dell'Alta Valmarecchia così come meglio dettagliata in narrativa ma nella considerazione che la Regione deve comunque tenere conto degli interessi dell'intera collettività regionale coinvolta nella proposta di modifica territoriale, parere non favorevole al distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello dalla Regione Marche e alla loro aggregazione alla Regione Emilia Romagna, con riferimento allo schema di disegno di legge "Distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia Romagna", di iniziativa del Ministero dell'interno e del Ministero per gli affari regionali e le autonomie locali.

Visto il parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali sul presente atto;

Preso atto che la predetta proposta della Giunta regionale è stata preventivamente esaminata, ai sensi del comma 1 dell'articolo 22 dello Statuto della Regione, dalla Commissione consiliare permanente competente in materia;

#### DELIBERA

*Identico*