



# Distacco dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione Marche e aggregazione alla regione Emilia-Romagna A.C. 1171-A

Dossier n° 51/1 - Elementi per l'esame in Assemblea  
8 marzo 2019

## Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1171-A
Titolo:	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
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	On. Igor Giancarlo Iezzi
Date:	termine dell'esame in Commissione: 6 marzo 2019

## Contenuto

La proposta di legge [A.C. 1171-A](#), prevede che i comuni di **Montecopiolo** e **Sassofeltrio** della provincia di Pesaro e Urbino siano distaccati dalla regione Marche, nel territorio della quale sono attualmente compresi, per essere aggregati alla **regione Emilia-Romagna**, nell'ambito della provincia di Rimini (articolo 1). Dispone, inoltre, in ordine agli adempimenti amministrativi da adottare per procedere all'attuazione del trasferimento dei due comuni (articolo 2).

Finalità della proposta di legge

Montecopiolo e Sassofeltrio sono due comuni della provincia di Pesaro e Urbino che contano, rispettivamente, 1.175 e 1.445 abitanti (dati del 15° censimento della popolazione, DPR 6 novembre 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 dicembre 2012, n. 294, S.O. n. 209). Il territorio dei due comuni è compreso, in parte, nell'area della Alta Val Marecchia cui afferiscono i comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello. Sono i sette comuni che nel 2009 sono stati distaccati dalla regione Marche e aggregati alla regione Emilia-Romagna a seguito dell'approvazione della [legge 3 agosto 2009, n. 117](#).

Si ricorda che nel corso della XVII legislatura era giunta all'esame dell'Assemblea della Camera la proposta di legge [A.C. 1202-915-A](#) recante il distacco dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente. La proposta di legge in esame riproduce sostanzialmente il testo di tale proposta, ad eccezione dell'articolo 2, comma 5, che adegua alla nuova legge elettorale, nel frattempo intervenuta, le modalità di trasferimento dei due comuni dai **collegi elettorali** della regione Marche a quelli della regione Emilia-Romagna, come definiti dal D.Lgs. 189/2017 (vedi oltre).

Il provvedimento si inserisce nella procedura prevista dall'[articolo 132, secondo comma, della Costituzione](#), che consente, con legge della Repubblica, sentiti i consigli regionali e previa approvazione con *referendum* della maggioranza delle popolazioni interessate, il distacco dei comuni che ne facciano richiesta da una regione e la loro aggregazione ad un'altra.

Il distacco dei comuni nella Costituzione

Circa la sussistenza dei richiamati presupposti costituzionali, i *referendum* per il distacco dalla regione Marche e l'aggregazione alla regione Emilia-Romagna si sono svolti nei due comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio il 24 e 25 giugno 2007; del risultato positivo è stata data comunicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 10 luglio 2007. I risultati sono stati i seguenti:

Referendum

Montecopiolo

- corpo elettorale: 1.124
- affluenza al voto: 70,55%
- dati di scrutinio (calcolati con riferimento al corpo elettorale): 57,92% risposte sì

Sassofeltrio

- corpo elettorale: 1.273
- affluenza al voto: 58,05%
- dati di scrutinio (calcolati con riferimento al corpo elettorale): 50,67% risposte si

Fonte: [Prefettura - UTG di Pesaro e Urbino](#).

Successivamente, il Ministro per gli affari regionali ha chiesto alle due regioni interessate di esprimere il parere previsto dall'art. 132 Cost. (nota 3 settembre 2007, n. 2007/841).

Il parere della regione Emilia Romagna è stato espresso con la [risoluzione del 17 aprile 2012](#) dell'Assemblea legislativa, pubblicata sul *Bollettino ufficiale* della regione Emilia-Romagna n. 77 del 9 maggio 2012 (parte seconda): il parere è stato favorevole.

Non risulta invece espresso il parere della regione Marche.

Nel corso dell'esame del provvedimento nella XVII legislatura, la Presidenza della Commissione Affari costituzionali della Camera, con lettere del 12 novembre 2014, dell'8 luglio 2015 e del 21 ottobre 2015, ha richiesto alla Presidenza del Consiglio regionale delle Marche l'espressione del predetto parere. Nella riunione del 12 gennaio 2016 l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione Affari costituzionali, viste le reiterate richieste di espressione del parere ed in considerazione del considerevole lasso di tempo trascorso dalla prima di tali richieste, ha ritenuto che, essendosi la Commissione pienamente attenuta al principio di leale collaborazione, sussistessero le condizioni per proseguire nell'*iter* legislativo. È stato peraltro ritenuto opportuno procedere allo svolgimento di un'audizione informale di esperti, al fine di acquisire la loro opinione in ordine al citato orientamento di procedere nell'esame delle proposte, anche in assenza del parere di una delle regioni coinvolte.

Nella seduta del 10 marzo 2016 il Presidente ha riferito che tutti gli esperti ascoltati in audizione hanno convenuto che la mancata espressione del parere da parte della regione interessata non può costituire, alla luce del dettato costituzionale, motivo ostativo alla prosecuzione dell'*iter* parlamentare. È stata richiamata la costante giurisprudenza costituzionale e in particolare la sentenza n. 33 del 2011, che ha evidenziato come "la previsione di un parere, quale espressione del principio di leale collaborazione, esige che le parti della relazione si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio; pertanto, chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta, concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio, mentre il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine dato". Inoltre è stato evidenziato che, sempre secondo la Corte Costituzionale, anche in mancanza della previsione di un termine per l'espressione del parere, deve escludersi che l'organo consultato possa, rifiutandosi di rendere il parere, procrastinare *sine die* il termine, perché in tal modo si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto, inconciliabile con la natura della funzione consultiva (sentenza n. 225 del 2009).

L'**articolo 2** della proposta di legge dispone la nomina, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, di un **commissario straordinario** per procedere, insieme alle amministrazioni coinvolte, agli **adempimenti** necessari per attuare il trasferimento dei due comuni (**comma 1**). Il commissario è nominato dal **Ministro dell'interno**, previo parere 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. Il parere è espresso entro 10 giorni dalla richiesta, decorsi i quali il Ministro dell'interno può comunque procedere alla nomina, come specificato nel corso dell'esame in sede referente (**comma 2**).

Gli enti coinvolti nell'attuazione del trasferimento - le regioni Marche ed Emilia-Romagna e le province di Pesaro e Urbino e di Rimini - provvedono ciascuno agli adempimenti di propria competenza e, nel caso di adempimenti che implicano il concorso di più enti, questi provvedono d'intesa tra loro e con il commissario, nel rispetto del principio di leale collaborazione. Gli strumenti per attuare tale collaborazione sono individuati negli **accordi, intese e atti congiunti**.

In ogni caso, il processo di trasferimento dovrà essere svolto nel rispetto di una serie di **garanzie** quali:

- la continuità nelle prestazioni e nell'erogazione dei servizi;
- la definizione dei profili successivi (anche in relazione ai beni demaniali e patrimoniali e ai profili fiscali e finanziari);
- la piena conoscibilità delle normative da applicare e delle procedure da seguire;
- l'assistenza ai cittadini, enti e imprese.

Inoltre, nella fase transitoria dovranno comunque essere garantiti gli **interessi primari** dei residenti nei territori dei due comuni, tra cui:

- l'incolumità pubblica;
- la tutela della salute;
- la parità di accesso alle prestazioni.

Parere delle regioni

Adempimenti amministrativi

Nomina del commissario straordinario

Collaborazione interistituzionale

Anche i **sindaci** dei due comuni partecipano alle attività connesse al trasferimento, con poteri consultivi (**comma 3**).

Gli adempimenti connessi al trasferimento devono essere completati dagli enti coinvolti (regioni e province) entro 180 giorni. Nel caso in cui entro tale termine non sia completato il trasferimento il commissario fissa un ulteriore termine, allo scadere del quale il commissario stesso provvede all'esecuzione degli adempimenti eventualmente mancanti. In ogni caso, il trasferimento dovrà compiersi **entro un anno** dell'entrata in vigore della legge (**comma 4**).

Termine di attuazione

Con una **disposizione in materia elettorale** viene chiarito che 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 [D.Lgs. 189/2017](#), emanato in attuazione della legge di riforma elettorale ([L. 165/2017](#)). Così dispone l'articolo 2, **comma 5** della proposta di legge.

Collegi elettorali

Non è necessario modificare le tabelle dei collegi plurinominali (tabella A2 Camera e B2 Senato) in quanto il relativo territorio è definito per aggregazione dei collegi uninominali contigui (L. 165/2017, art. 3, comma 1, lett. b) e comma 2, lett. b).

Secondo i criteri di legge, i collegi uninominali (sia della Camera, sia del Senato) sono ripartiti in numero proporzionale alla popolazione di ciascuna circoscrizione (ad eccezione di Val d'Aosta, Trentino - Alto Adige e Molise dove sono determinati dalla legge). La popolazione di ciascun collegio uninominale e plurinominale non può scostarsi dalla media della circoscrizione di oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto (L. 165/2017, art. 3).

Attualmente, il collegio uninominale Camera Marche 06 - Pesaro ha una popolazione di 235.942 abitanti che a seguito del trasferimento disposto dalle proposte di legge in esame, diventerebbe pari a 233.322 abitanti. Il collegio uninominale Senato Marche 01 - Pesaro ha una popolazione di 488.792 abitanti che a seguito del trasferimento disposto dalle proposte di legge in esame, si ridurrebbe a 486.172. Per contro, il collegio uninominale Camera Emilia-Romagna 15 - Rimini che ha una popolazione di 282.339 abitanti a seguito del trasferimento arriverebbe a 284.959 abitanti e il collegio uninominale Senato Emilia-Romagna 01 - Rimini che ha una popolazione di 556.308 abitanti, arriverebbe a 558.928 abitanti. In ogni caso, le modifiche non comporterebbero lo sfioramento della "forbice" del 20 per cento prevista dalla legge.

Si dispone, inoltre, in ordine al trasferimento degli **atti e degli affari amministrativi pendenti** al momento dell'entrata della legge, ai nuovi organi competenti (**comma 6**).

Il **comma 7** rinvia, per la **rimodulazione dei trasferimenti erariali** alle province, a quanto previsto in materia dal [decreto-legge n. 2/2010](#).

Rimodulazione dei trasferimenti erariali

L'art. 4, comma 9-bis, del [D.L. 2/2010](#), dispone che, in ordine alla determinazione dei trasferimenti erariali alle amministrazioni provinciali per gli anni 2010 e seguenti, nel caso di modificazioni delle circoscrizioni territoriali degli enti locali dovute al passaggio da una regione ad un'altra, 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% in base alla popolazione residente e per il 50% in base al territorio, secondo i dati dell'ISTAT (**comma 7**).

Il **comma 8** reca la clausola di neutralità finanziaria, secondo la quale l'attuazione del provvedimento non deve comportare nuovi oneri. E' inoltre specificato - recependo la condizione contenuta nel parere espresso dalla Commissione Bilancio sul provvedimento - che le amministrazioni interessate provvedono alle attività derivanti dall'attuazione del provvedimento nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Infine, si dispone in ordine alla entrata in vigore della legge a partire dal giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (**articolo 3**).

## Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La I Commissione Affari costituzionali ha avviato l'esame in sede referente delle abbinate

proposte di legge C. 1019 e C. 1171 nella seduta del 25 ottobre 2018. Successivamente ha deliberato di adottare la proposta di legge C. 1171 quale testo base per il seguito dell'esame. Nel corso dell'*iter* è stata approvata una modifica al comma 5 dell'art. 2, volta ad aggiornare il riferimento ai collegi elettorali in cui sono ricompreso i comuni di Montecopiolo e di Sassofeltrio a seguito delle modifiche territoriali disposte dal provvedimento. Sono stati, infine, approvati due emendamenti del relatore volti a recepire i rilievi espressi dalle Commissioni competenti in sede consultiva (v. *infra*). Nella seduta del 6 marzo 2019 è stato conferito il mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea sul provvedimento.

Nel corso dell'esame in sede referente il Presidente della I Commissione ha dato lettura della lettera inviata dal Presidente del Consiglio regionale della regione Marche alla Commissione, nella quale ha segnalato l'impossibilità di giungere all'espressione del parere in merito da parte dell'Assemblea regionale, ritenendo la «non attendibilità, oggi, degli esiti della consultazione referendaria che undici anni or sono verificava la volontà del distacco delle popolazioni interessate». Alla lettera è allegata una nota del Presidente della I Commissione permanente della stessa Assemblea legislativa regionale nella quale si comunica l'impossibilità per la Commissione di esprimersi, «dato il notevole lasso di tempo intercorso dalla data di svolgimento della consultazione referendaria» svoltasi presso i due comuni interessati e la conseguente evoluzione demografica nel frattempo intervenuta presso i due comuni.

Nella seduta della I Commissione del 24 gennaio 2019 il Presidente della Commissione, dopo aver posto la questione nell'ambito dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha "preso atto che la maggioranza dei gruppi è favorevole a proseguire l'*iter* di esame, anche in assenza del parere del Consiglio regionale delle Marche". Si è proceduto quindi all'adozione del testo base ed al successivo esame degli emendamenti.

## I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Hanno espresso parere favorevole le Commissioni VI Finanze (14 febbraio 2019), X Attività produttive (20 febbraio 2019), XII Affari sociali (19 febbraio 2019).

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso parere favorevole con un'osservazione (6 marzo 2019) relativa all'opportunità di prevedere un termine per l'espressione dei pareri previsti per la nomina del commissario, disciplinando le conseguenze della mancata espressione degli stessi. La Commissione V Bilancio ha espresso, nella seduta del 6 marzo 2019, parere favorevole con una condizione volta a specificare l'invarianza della spesa a legislazione vigente. Nella medesima giornata del 6 marzo 2019 la I Commissione ha approvato due proposte emendative del relatore volte a recepire, rispettivamente, i rilievi espressi dalla Commissione Bilancio (art. 2, comma 8) e dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 2, comma 2).