

La modifica di confini regionali per distacco di Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative

di Rita Filippini*

Sommario

1. *Il difficile percorso di attuazione dei processi di distacco ed aggregazione territoriale dei Comuni.* – **2.** *Problematiche della legge 3 agosto 2009, n. 117 di modifica dei confini amministrativi regionali.* – **3.** *La legge regionale dell'Emilia-Romagna 17/2009, recante misure per l'attuazione della legge 3 agosto 2009, n. 117.* – **4.** *L'ulteriore disciplina attuativa del distacco nelle intese e negli accordi tra le istituzioni territoriali competenti.* – **5.** *Alcune riflessioni conclusive.*

1. Il difficile percorso di attuazione dei processi di distacco ed aggregazione territoriale dei Comuni

Negli ultimi anni, dopo un lunghissimo periodo di inattuazione delle disposizioni costituzionali dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, che regolano il passaggio di Comuni da una Regione ad un'altra, si sono progressivamente intensificate le iniziative di Comuni intenzionati a cambiare Regione⁽¹⁾. Tali iniziative riguardavano, nel 2008, ben 33 Comuni (17 dei quali appartenenti alla Regione Veneto ed 11 alle Marche, altri alle Regioni Lombardia, Piemonte e Lazio), la maggior parte dei quali chiedeva di essere aggregata a contigue Regioni a statuto

(*) Responsabile del Servizio Affari istituzionali e delle autonomie locali, Regione Emilia-Romagna.

(1) Nel sito web della Unione Comuni Italiani per Cambiare Regione (<http://www.comunichecambianoRegione.org/index.php>), associazione istituita nel 1998 proprio allo scopo di salvaguardare le istanze di tali Comuni, si trovano numerose informazioni su tutte le situazioni *in itinere*.

speciale (16 al Trentino-Alto Adige, 3 al Friuli-Venezia Giulia e 2 alla Valle d'Aosta)⁽²⁾. Facevano eccezione soltanto gli 11 Comuni marchigiani che desideravano aggregarsi all'Emilia-Romagna ed il Comune di Leonessa, intenzionato a passare dal Lazio all'Umbria.

Tutte le iniziative ricordate sono maturate a partire dall'anno 2005, dopo che, per effetto della sentenza n. 334 del 2004 della Corte costituzionale, la procedura di indizione del referendum popolare che deve precedere l'iniziativa legislativa per il distacco di Comuni da una Regione ad un'altra, regolata dalla legge 352/1970 in attuazione dell'art. 132 Cost. previgente, è stata notevolmente semplificata. Tale sentenza infatti ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42 della citata legge 352/1970, che prescriveva adempimenti eccessivamente onerosi per richiedere il referendum, ed ha stabilito che la legittimazione a richiedere il referendum spetta ai soli Comuni direttamente interessati al distacco dalla Regione di appartenenza. Ha stabilito, altresì, che l'ambito territoriale in cui deve svolgersi il referendum è limitato alla popolazione dei Comuni "secessionisti", mentre in base alla previgente disciplina legislativa la consultazione referendaria si estendeva anche alle restanti popolazioni residenti nelle Regioni di provenienza e di destinazione, indirettamente interessate alla modifica⁽³⁾.

(2) I dati riportati sono desunti dalla "Documentazione fornita dal Governo" pubblicata ed allegata al d.d.l. (AC 1221) di modifica dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, presentato dall'on. Lanzillotta (http://web.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/200811/1105/html/01//allegato.htm#22n1). Una ulteriore e più completa ricognizione dei procedimenti in corso per distacco/aggregazione di Comuni è consultabile nel *dossier* del servizio studi della Camera dei deputati relativo al citato d.d.l. AC 1221 al seguente indirizzo: <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/AC0187.htm>.

(3) Il concetto di popolazione "interessata", applicato a dinamiche di modifiche territoriali degli enti locali (in partenza già assai disomogenee per dimensione tra loro, poiché sia i Comuni sia le Regioni hanno caratteristiche demografiche e territoriali profondamente diverse tra loro), sembra esigere, per una sua corretta configurazione, di essere puntualmente valutato in relazione alla concreta incidenza sugli equilibri territoriali complessivi delle Regioni coinvolte. Sembra utile richiamare lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale relativa all'interpretazione del concetto di po-

Pertanto dopo la sentenza della Corte si è chiarito che la richiesta di referendum per il distacco di Comuni deve essere corredata dalle deliberazioni, identiche nell'oggetto, dei soli Consigli dei Comuni di cui si propone il distacco e che l'ambito territoriale di consultazione referendaria è anch'esso limitato alle sole popolazioni dei Comuni richiedenti il distacco.

Questa limitazione delle deliberazioni comunali necessarie al fine di ottenere l'indizione del referendum discende direttamente dalla modifica all'art. 132, comma 2, della Costituzione, disposta dalla legge costituzionale 3/2001, alla quale la citata sentenza della Corte costituzionale ha dato attuazione. La riforma costituzionale, infatti, ha voluto porre al centro dell'avvio della procedura di modifica dei confini regionali per distacco di Comuni il diritto di autodeterminazione delle popolazioni locali in merito alla propria identità territoriale, da tutelare rispetto al sostanziale potere di veto che, con la precedente disciplina, poteva essere opposto dalle restanti popolazioni regionali non direttamente interessate alla modifica.

Ed è in effetti vero che, prima della citata giurisprudenza costituzionale interpretativa, le istanze di Comuni interessati a cambiare Regione erano state sostanzialmente vanificate a

polazioni interessate nel caso, diverso ma affine, di modifica di confini comunali, in rapporto al parametro costituzionale dell'art. 133, comma 2: la Corte costituzionale, interpretando tale concetto in una lunga serie di pronunce, partendo da una iniziale concezione di estremo rigore che qualificava automaticamente interessati tutti i residenti sia del Comune cedente che di quello annettente, successivamente è giunta esplicitamente ad ammettere che, in alcune ipotesi concrete, la popolazione interessata poteva anche identificarsi con quella sola residente nel territorio oggetto di modifica ma ciò non in linea generale, bensì in rapporto ai concreti equilibri di interessi in gioco. In attuazione di tali principi, le leggi regionali sulle procedure per modificare i confini comunali hanno differenziato l'ambito della consultazione referendaria in relazione alle diverse tipologie di casi concreti, valutando il reale impatto delle modifiche sugli equilibri territoriali complessivi, prendendo a riferimento la proporzione esistente (ad esempio in termini di territorio e di popolazione) tra la modifica da apportare e l'estensione preesistente dei Comuni assoggettati a modifica. Sull'argomento possono leggersi le interessanti considerazioni di L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi e il ruolo del territorio*, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. CAMMELLI, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 639 ss.

causa della difficoltà a conseguire i presupposti per l'indizione del referendum previsti dall'art. 42 della legge 352/1970⁽⁴⁾ che, nonostante le numerose iniziative legislative in tal senso, il legislatore ordinario non era riuscito ad adeguare al nuovo disposto Costituzionale⁽⁵⁾.

Tuttavia, il numero considerevole di proposte di distacco di Comuni seguite alla sentenza della Corte costituzionale del 2004, molte delle quali provenienti da Comuni interessati ad essere annessi a Regioni a statuto speciale, ha aperto nel dibattito parlamentare nuove riflessioni, considerando eccessiva la semplificazione procedurale determinatasi rispetto alla complessità ed alla rilevanza degli interessi in gioco in caso di modifiche di confini regionali. Nel dibattito politico è emersa inoltre la preoccupazione di tutelare anche le ragioni delle altre popolazioni che risentono gli effetti del distacco o dell'annessione, non direttamente sentite perché escluse dall'ambito della consultazione referendaria: ciò ha indotto alla presentazione di

(4) Per effettuare la modifica di confine occorre, in base all'art. 42 della legge 352/1970, che la richiesta di referendum fosse deliberata, oltre che dai Comuni o dalle Province da distaccare, anche da tanti Consigli, comunali o provinciali, che rappresentassero almeno un terzo della popolazione tanto della Regione cedente quanto di quella annettente. Sulla natura giuridica del procedimento del referendum per la modificazione territoriale delle Regioni si veda, da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2552, che attribuisce carattere legislativo a tale procedimento in quanto volto a consentire l'accesso alla fase successiva di produzione normativa primaria per la modificazione territoriale delle Regioni.

(5) Nel corso della XIV legislatura la Camera dei deputati aveva avviato l'esame di quattro proposte di legge per adeguare la disciplina della legge 352/1970 al nuovo art. 132, comma 2, modificato dalla riforma costituzionale del 2001, ma l'iter legislativo non si è concluso. I disegni di legge erano: AC 1852, AC 2085, AC 2357 ed AC 3275, e modificavano la legge 352 sia sotto l'aspetto delle delibere necessarie per ottenere l'indizione del referendum (art. 42) sia sotto quello dell'ambito territoriale del referendum (art. 44) prevedendo discipline diverse tra loro. In base ai progetti AC 1852 e AC 3275 era sufficiente per il distacco del territorio di una intera Provincia l'iniziativa del solo Consiglio provinciale mentre gli altri progetti richiedevano anche le deliberazioni dei Consigli comunali; per quanto riguarda invece l'ambito di indizione e svolgimento del referendum, i p.d.l. AC 3275 e AC 2357 stabilivano che il referendum fosse indetto (esclusivamente) nei territori delle Province o dei Comuni richiedenti il distacco, mentre il p.d.l. AC 2085 non chiariva il concetto di Comuni/Province interessati.

un nuovo progetto di legge di modifica dell'art. 132, comma 2, Cost. al fine di rivedere la procedura della consultazione referendaria nel segno di un più adeguato contemperamento del diritto all'autodeterminazione delle popolazioni comunali direttamente interessate con le ragioni, parimenti rilevanti, delle altre popolazioni che subiscono le conseguenze della modifica di confini: il dibattito su tale disegno di legge è ancora in corso⁽⁶⁾.

Vi è da chiedersi allora come mai, delle molte iniziative legislative intraprese negli ultimi cinque anni, soltanto una, e precisamente quella dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia, abbia condotto all'auspicata modifica di confini, con l'approvazione della legge statale 3 agosto 2009, n. 117 recante "Distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione".

La principale ragione di successo della iniziativa è sicuramente legata al fatto che la modifica di confini in questione non riguarda l'annessione a Regioni a statuto speciale e quindi non è riconducibile a rivendicazioni fiscali o all'aspettativa di altri particolari vantaggi riservati alle popolazioni di tali Regioni: questo specifico aspetto è stato costantemente evidenziato nel

(6) Si tratta del disegno di legge costituzionale AC 1221, presentato il 30 maggio 2008 ed attualmente in corso di esame alla Camera, che riprende analogo testo del d.d.l. governativo, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 30 marzo 2007, presentato nella precedente legislatura dal Ministro *pro tempore* Lanzillotta e del quale non era iniziato l'esame. Su tale schema di disegno di legge costituzionale la Conferenza unificata, nella seduta dell'8 marzo 2007, aveva espresso parere favorevole, pur con alcune precisazioni, e con il contrario avviso della Regione Lombardia e perplessità da parte di ANCI nazionale. Il parere si legge al seguente link: <http://www.Regioni.it/upload/14CU.pdf>. Alcune critiche alla impostazione di questo disegno di legge sono state espresse da V. NICOTRA, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale recante modifica dell'art. 132 secondo comma della Costituzione, in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province* (leggibile su: http://www.astrid-online.it/--le-trasf/Atti-parla/XV-legisla/Nicotra_commento-su-proposta-modifica132.pdf). L'autrice ritiene prevalente, rispetto ai contrapposti interessi delle Regioni a mantenere l'assetto esistente, l'interesse alla autonomia di scelta degli enti direttamente interessati.

corso del dibattito parlamentare. Nella quasi totalità degli altri casi di modifiche di confini in discussione, invece, ci si trova di fronte a richieste di annessione a Regioni che, essendo a statuto speciale, sono dotate di maggiore autonomia fiscale e finanziaria; richieste di modifica che, quindi, inducono il sospetto di essere riconducibili non soltanto a ragioni identitarie, storico-culturali, ma anche alla ricerca dei benefici riservati alle Regioni dotate di autonomia differenziata. Si comprende così come mai, anche allo scopo di arginare la fuga di Comuni verso le Regioni a statuto speciale, a partire dal 2006 sia stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, uno specifico “Fondo per la valorizzazione e la promozione delle realtà socio-economiche delle zone confinanti tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale”, con una dotazione annuale, dal 2006 al 2010, oscillante tra i 10 ed i 20 milioni di euro⁽⁷⁾. Altre risorse vengono poi stanziare a titolo perequativo dalle Regioni a statuto speciale e dalle stesse Province autonome di Trento e Bolzano a favore dei Comuni di confine, per disincentivarli dal richiedere modifiche garantendo loro i vantaggi economici auspicati indipendentemente dalla modificazione territoriale⁽⁸⁾.

Una seconda ragione, collegata alla prima, che spiega il successo dell’iniziativa dei Comuni dell’Alta Valmarecchia è la fortissima ed esclusiva spinta identitaria delle popolazioni inte-

(7) Critiche al fenomeno vengono espresse da M. MOTRONI, *La migrazione dei Comuni di frontiera verso le Regioni a statuto speciale*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 4/2008.

(8) Si veda ad esempio la legge 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) che all’art. 2, comma 177, prevede che “le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto del principio di leale collaborazione, concorrono al conseguimento di obiettivi di perequazione e di solidarietà attraverso il finanziamento di progetti, di durata anche pluriennale, per la valorizzazione, lo sviluppo economico e sociale, l’integrazione e la coesione dei territori dei Comuni appartenenti alle Province di Regioni a statuto ordinario confinanti rispettivamente con la Provincia autonoma di Trento e con la Provincia autonoma di Bolzano. Ciascuna delle due Province autonome di Trento e di Bolzano assicura annualmente un intervento finanziario determinato in 40 milioni di euro”.

ressate, tanto più evidente a fronte del fatto, appena ricordato, che la variazione di Regione non risulta motivata da interessi di ordine economico ma solo ed esclusivamente dalla volontà di vedere riconosciuta la propria identità territoriale, il proprio senso di appartenenza alla comunità emiliano-romagnola piuttosto che a quella marchigiana. Anche questo aspetto è stato più volte ribadito, con molta enfasi, nel corso del dibattito parlamentare, sia sottolineando l'unitarietà geografica e storica della Valmarecchia, prima divisa tra le Province di Rimini e Pesaro, sia evidenziando l'ambito in cui si sviluppano le principali relazioni socio-economiche sia, infine, richiamando la concreta articolazione e l'accessibilità di servizi ed infrastrutture. Gli esiti dei referendum territoriali che hanno preceduto l'avvio dell'*iter* legislativo comprovano il fortissimo radicamento identitario nelle popolazioni d'origine: la partecipazione al voto è stata elevatissima e l'assenso alla proposta da parte dei cittadini plebiscitario⁽⁹⁾; altrettanto costante e corale è stato l'impegno di tutte le istituzioni locali (Comuni, Comunità montana, altri enti) e di Comitati spontanei di cittadini che con la loro mobilitazione hanno sostenuto la proposta di distacco, così confermando la forza del movente ad autodeterminare la propria identità territoriale.

Infine, tra i motivi che probabilmente spiegano come mai questa iniziativa legislativa di modifica di confini regionali, prima tra tutte in Italia, sia stata definitivamente approvata dal Parlamento, vi è sicuramente il consenso espresso, oltre che dai cittadini e dagli enti locali insistenti sui territori oggetto di modifica, anche dalle istituzioni dei territori di destinazione, e cioè dalla Provincia di Rimini e dalla Regione Emilia-Romagna. Un tratto peculiare di questa operazione di distacco, che la distingue da altre pendenti in Parlamento, è dato dunque dall'esito referendario, quasi plebiscitario a favore del passaggio, e dal-

(9) La consultazione si è svolta nei sette Comuni il 17 e 18 dicembre 2006; oltre il 70% degli aventi diritto si è recato al voto e si è registrata la netta affermazione del sì (con l'assenso dell'83,91% dei votanti pari al 56,13% degli aventi diritto al voto).

l'accoglienza manifestata dagli enti di destinazione, Provincia e Regione: in altri procedimenti pendenti simili aspetti sono del tutto mancati, o perché i referendum hanno dato esito negativo o perché la Regione di destinazione si è espressa negativamente o non si è espressa affatto⁽¹⁰⁾.

Ciò premesso va ribadito che, come ha costantemente evidenziato la dottrina, l'approvazione da parte delle Camere della legge di distacco di Comuni ad altra Regione rientra sempre nella piena signoria del Parlamento, e non è in alcun modo un risultato obbligato consequenziale all'esito favorevole del referendum territoriale (che infatti ha soltanto valore consultivo): il Parlamento dunque ha l'onere di esprimere una propria valutazione sull'iniziativa di modifica, tenendo conto anche dei pareri regionali, e contemperando il diritto all'autodeterminazione delle popolazioni istanti con l'apprezzamento dell'interesse generale e la valutazione delle conseguenze del distacco. La decisione di approvare la legge, dunque, deve essere l'esito di una valutazione della meritevolezza dell'istanza di modifica territoriale.

Nel caso dei Comuni dell'Alta Valmarecchia, la scelta di approvare con legge la modifica territoriale richiesta, se ben si leggono i resoconti stenografici del dibattito parlamentare, pubblicati sui siti web del Parlamento, è ampiamente motivata proprio in relazione a tutti gli aspetti sopra citati – le fortissime ragioni identitarie, testimoniate dagli esiti referendari, fondate

(10) I referendum sono stati respinti nei seguenti Comuni: San Michele al Tagliamento, Gruaro, Pramaggiore, Tiglio, Savignano Irpino, Mercatino Conca, Montegrimano, Leonessa e Medina. Quanto invece ai pareri delle Regioni destinatarie di Comuni distaccati, mentre la Regione Emilia-Romagna ha approvato l'annessione dei Comuni della Valmarecchia con deliberazione n. 142 dell'Assemblea legislativa del 14 novembre 2007, invece la Regione Trentino-Alto Adige e le Province speciali di Trento e Bolzano hanno costantemente espresso parere contrario alle ipotesi di distacco di numerosi Comuni provenienti dalla Regione Veneto. Le Regioni cedenti frequentemente non si sono espresse o lo hanno fatto negativamente; anche la Regione Marche ha manifestato contrarietà alla modifica territoriale riguardante i 7 Comuni della Valmarecchia con parere reso il 17 marzo 2008 (delibera n. 84).

su oggettivi elementi di integrazione economica e territoriale, storicamente radicati, nonché l'assenza di elementi ostativi di interesse generale – che hanno indotto le competenti Commissioni parlamentari, nonostante il parere contrario espresso dalla Regione Marche, a ritenere meritevole di approvazione l'istanza⁽¹¹⁾.

2. Problematiche della legge 3 agosto 2009, n. 117 di modifica dei confini amministrativi regionali

La presentazione, a partire dal 2005, delle già ricordate numerose istanze comunali preordinate ad ottenere leggi di aggregazione ad altra Regione, consente oggi di esaminare come, nella pratica attuativa dell'art. 132, comma 2, della Costituzione e della legge 352/1970, si sviluppano le diverse fasi del complesso percorso legislativo per l'approvazione di leggi statali di modifica dei confini regionali per distacco di Comuni da una Regione e loro aggregazione ad altra Regione: a partire dalla richiesta di indizione del referendum consultivo per arrivare, dopo la consultazione delle Regioni, al momento dell'approvazione della legge di modifica. La legge 117/2009, infatti, come è già stato più volte ricordato, rappresenta il primo caso compiuto di approvazione di una legge di modifica di confini regionali ai sensi dell'art. 132, comma 2, della Costituzione.

(11) Va rammentato che la Regione Marche ha impugnato la legge statale di modifica, lamentando la carenza di motivazione della legge proprio sotto il profilo della incongrua valutazione del parere negativo espresso dalla Regione stessa. Il parere non favorevole della Regione Marche può essere consultato al seguente indirizzo: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/iter_degli_atti/pdd/pdf/reldel6_8.pdf. Sul punto, si noti che la stessa legge 117/2009 espressamente motiva, all'art. 1 ultimo periodo, la scelta di aggregare i Comuni “alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i Comuni limitrofi della medesima Provincia”.

Le esperienze maturate per i Comuni dell'Alta Valmarecchia, ormai distaccati con legge statale, e per i restanti Comuni che hanno intrapreso analogo cammino, consentono oggi di disporre di numerosi precedenti e di conoscere il modo in cui concretamente si sviluppano le fasi del procedimento attuativo dell'art. 132, comma 2, Cost., in relazione al quale, fino a pochi anni fa, non esistevano precedenti: di qui l'attenzione crescente dimostrata anche dalla dottrina⁽¹²⁾.

Il percorso che ha condotto alla approvazione della legge di distacco 117/2009 ha avuto avvio nella XV legislatura quando, dopo la pubblicazione degli esiti referendari dei sette Comuni, avvenuta il 28 dicembre 2006, il Ministro *pro tempore* dell'Interno e quello per gli Affari regionali hanno richiesto – in data 14 marzo 2007 – ai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna e Marche, come previsto all'art. 45, comma 4, della legge 352/1970⁽¹³⁾, di esprimere il loro parere su di uno schema legislativo che, successivamente, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 5 aprile⁽¹⁴⁾ e presentato alle Camere il 17 aprile 2007, dove ha preso il numero di AC 2527; tale disegno di legge è poi decaduto per la fine anticipata della legislatura. Dunque il Governo aveva dato corso all'iniziativa legislativa

(12) Cfr. ad es. F. RATTO TRABUCCO, *Riflessioni sulla prima attuazione dell'art. 132, secondo comma, Cost. dopo sessantuno anni di vita: l'esame del disegno di legge di variazione territoriale regionale e l'acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del caso "Alta Valmarecchia"*, in questa Rivista, 2009, p. 603 ss.; T.E. FROSINI, *Da una Regione a un'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in *Federalismi.it*, 2/2010.

(13) L'art. 45, comma 4, della legge 352/1970 stabilisce che "Nel caso di approvazione della proposta sottoposta a referendum, il Ministro per l'Interno, entro 60 giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di cui al precedente comma, presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'art. 132 della Costituzione".

(14) Nello stesso periodo, e precisamente il 3 aprile 2007, l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna aveva approvato all'unanimità una risoluzione a sostegno del passaggio dei sette Comuni della Valmarecchia nella Regione Emilia-Romagna. Sul distacco dei Comuni interessati peraltro, oltre al disegno di legge governativo, pendevano allora alle Camere tre ulteriori proposte di legge parlamentari: precisamente la AS 1351 (Berselli), la AC 2316 (Vichi) e la AC 2321 (Pizzolante).

in aprile 2007, prima ed indipendentemente dalla ricezione dei pareri regionali, che sono intervenuti solo molto tempo dopo la data di presentazione del disegno di legge stesso (e precisamente a novembre 2007 per l'Emilia-Romagna ed a marzo 2008 per le Marche).

Successivamente, con l'avvio della nuova legislatura, il Governo non ha provveduto a presentare una nuova iniziativa legislativa per l'Alta Valmarecchia⁽¹⁵⁾, ma sono stati immediatamente presentati quattro progetti di legge di iniziativa parlamentare: due al Senato (AS 1552-Pizzolante e AS 628-Berselli) e due alla Camera (AC 63-Pizzolante e AC 177-Pini), dove gli ultimi due, presentati il 29 aprile 2008, sono stati assegnati il 27 maggio 2008.

I lavori in Commissione I Affari costituzionali della Camera dei deputati hanno avuto immediatamente avvio e, una volta acquisiti i pareri regionali intervenuti nel frattempo, il dibattito è proseguito fino all'adozione di un primo testo base, nella seduta del 4 febbraio 2009, in seguito modificato tenendo conto dei pareri espressi dalla Commissione Bilancio e da quella per gli Affari regionali, fino alla approvazione del testo unificato con emendamenti nella seduta del 6 maggio 2009; la deliberazione approvata alla Camera è stata inviata al Senato il giorno successivo e definitivamente approvata nel medesimo testo da quest'ultimo nella seduta del 29 luglio 2009.

Come è ben evidente il procedimento, dopo il tortuoso avvio legato anche alla chiusura anticipata della XV legislatura, si è sviluppato speditamente nei mesi successivi e la legge di modifica è entrata in vigore il giorno di ferragosto dell'anno

(15) L'iniziativa legislativa del Ministro dell'Interno che fa seguito all'esito favorevole di un referendum consultivo per modifica territoriale ai sensi dell'art. 132 Cost., pur essendo considerata dalla dottrina un atto dovuto, può talvolta mancare e, in tal caso, nella prassi sono state ammesse anche iniziative parlamentari. In effetti nel caso della legge 117/2009 il distacco dei Comuni della Valmarecchia ha avuto corso a partire da iniziative parlamentari, poiché la prima ricordata iniziativa governativa, decaduta per fine legislatura, non è stata rinnovata nella legislatura successiva. Cfr. F. RATTO TRABUCCO, *op. cit.*, p. 607 ss.

2009, dopo meno di un anno e mezzo dalla presentazione del progetto di legge iniziale.

E da rilevare che il testo sul quale le Regioni sono state chiamate dal Governo ad esprimere il loro parere, ovvero lo schema legislativo inviato dall'on. Lanzillotta nel marzo 2007, non ha nulla a che vedere né col testo base da cui ha preso avvio l'iter parlamentare (AC 63) né tantomeno col testo finale definitivamente approvato. Infatti, mentre lo schema di disegno di legge governativo pervenuto alle Regioni nel marzo 2007 era estremamente essenziale e non indicava neppure a quale Provincia dell'Emilia-Romagna aggregare i Comuni (confinanti sia con la Provincia di Forlì-Cesena sia con quella di Rimini), i successivi progetti di legge appaiono invece più strutturati, poiché includono alcune, seppur marginali, disposizioni successive, del tutto assenti invece nel testo governativo iniziale.

Le Regioni, dunque, come è facile desumere dalla ricostruzione testè fatta, sono state interpellate una sola volta, nell'imminenza della presentazione dell'iniziativa governativa⁽¹⁶⁾, ed il disegno di legge è stato presentato al Parlamento senza neppure attendere di conoscere le loro valutazioni, non solo in merito alla condivisione o meno della modifica territoriale proposta, ma neppure con riferimento alle specifiche modalità di disciplina della complessa operazione di distacco.

Successivamente i pareri delle Regioni sono stati acquisiti

(16) F. RATTO TRABUCCO, *op. cit.*, ricorda che nella XV legislatura la Presidenza della Repubblica aveva negato l'autorizzazione al deposito di numerosi d.d.l. governativi al Parlamento ai sensi dell'art. 132, comma 2, poiché non erano stati acquisiti i preventivi pareri regionali. Non così nel caso della Valmarecchia dove però l'avvio della discussione parlamentare è stato sospeso in attesa di ricevere i pareri suddetti: infatti l'avvio della discussione dei testi depositati ad aprile 2008 si è avuta solo a maggio 2009, dopo aver ricevuto le deliberazioni contenenti i pareri delle due Regioni. Invece la sentenza della Corte costituzionale n. 66 del 2007 chiarisce che è sufficiente che il coinvolgimento delle Regioni avvenga "prima dell'avvio dei lavori legislativi". L'Autore comunque ritiene (p. 621) che il dato testuale dell'art. 132 Cost., nella locuzione "sentiti i Consigli regionali", non prescriba il rilascio obbligatorio di un parere, per cui il Consiglio regionale potrebbe anche ben scegliere di non pronunciarsi esplicitamente.

prima dell'avvio della discussione alle Camere ma, nel lungo corso parlamentare del provvedimento, in cui non sono mancate occasioni di approfondimento tramite audizioni ed udienze conoscitive⁽¹⁷⁾, non vi è stata più alcun'altra forma di interlocuzione con le Regioni stesse.

Certamente, invece, un più approfondito e costante confronto con le Regioni, tanto sul merito della decisione di modifica territoriale quanto, e soprattutto, sul testo legislativo di disciplina della stessa, avrebbe potuto giovare al buon esito della legge e, valorizzando i canoni della leale collaborazione interistituzionale, avrebbe forse consentito di colmare, fin dal loro emergere alcune delle lacune che ora si riscontrano nel disposto legislativo.

Sotto il primo profilo bisogna osservare che, specialmente dopo la sentenza della Corte costituzionale del 2004 che, con la sua interpretazione del concetto di "popolazioni interessate", ha notevolmente limitato l'ambito delle popolazioni direttamente sentite nel referendum sulla modifica territoriale in corso, la partecipazione delle Regioni all'*iter* di formazione della legge, in rappresentanza delle altre popolazioni non direttamente sentite, ha assunto un significato ancor più importante ed imprescindibile rispetto alla concezione originaria⁽¹⁸⁾. Nella medesima sentenza, infatti, la stessa Corte costituzionale ha individuato proprio nei Consigli delle Regioni coinvolte il luogo di "*emersione e valutazione degli interessi locali contrapposti (o anche non integralmente concordanti con quelli espressi attraverso la soluzione della rigida alternativa propria*

(17) Nella seduta dell'11 febbraio 2009 la Commissione Prima della Camera ha effettuato una *Indagine conoscitiva sulle problematiche relative al distacco di Comuni dalla Regione Marche e alla loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna* coi professori Massimo Luciani e Tommaso Frosini ed ha sentito in audizione i rappresentanti di ANCI, UPI e Legautonomie.

(18) Le Regioni dovevano essere sentite anche in base al vecchio testo dell'art. 132, comma 2, Cost. e dell'art. 42 della legge 352/1970, ma in tal caso il parere regionale non si sostituiva alla consultazione referendaria che era comunque estesa a tutte le popolazioni regionali.

dell'istituto referendario). Sicché l'acquisizione e l'esame dei pareri dei Consigli regionali avranno sicura incidenza ai fini dell'eventuale approvazione della legge di modifica territoriale". Se ne evince che la salvaguardia degli interessi delle comunità regionali "non direttamente interessate" è affidata esclusivamente all'audizione dei Consigli regionali interessati, nell'ambito di un *iter* parlamentare che si conclude con una definitiva e discrezionale ponderazione degli interessi coinvolti⁽¹⁹⁾.

Ma l'importanza e l'utilità di un pieno coinvolgimento delle Regioni nell'*iter* formativo della legge è ancora maggiore con riferimento al secondo profilo richiamato, e cioè alla disciplina accessoria alla decisione di modifica territoriale che regola gli effetti immediati derivanti dall'approvazione della modifica. L'importanza di questo aspetto, forse anche a causa della totale assenza di precedenti, è stata certamente sottovalutata, come dimostra il fatto, già ricordato, della carenza di disposizioni successive e transitorie nel testo dei disegni di legge governativi e parlamentari in materia di distacco (sia per i Comuni dell'Alta Valmarecchia sia nella altre fattispecie il cui *iter* parlamentare è ancora in corso).

Vero è, invece, che la modifica dell'appartenenza di un territorio ad una Regione piuttosto che ad un'altra comporta molteplici e complesse conseguenze (su cui si intrattengono alcuni approfondimenti pubblicati in questa stessa rivista), prima fra tutte – per importanza – il mutamento dell'ordinamento regionale di riferimento, per cui l'intero *corpus juris* nelle materie rientranti nella potestà legislativa regionale viene a cambiare, con effetti significativi sui cittadini e sulle istituzioni

(19) Così V. NICOTRA, *op. cit.*, p. 7. Sull'accresciuta importanza del parere regionale sulle ipotesi di modifica in rappresentanza delle popolazioni non direttamente sentite si vedano anche: M. MOTRONI, *op. cit.*, p. 7 ss.; T. GIUPPONI, *Le popolazioni interessate e i referendum per le variazioni territoriali ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai interesse che trovi*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 417-430; F. RATTO TRABUCCO, *op. cit.*, p. 617.

(Comuni ed altri enti locali) operanti in quel territorio; e viene a mutare anche, per certi versi, l'apparato fiscale e tributario di riferimento.

Le Regioni, sulle quali immediatamente si riversano gli effetti della legge di modifica, certamente avrebbero meglio potuto apprezzare l'importanza di tali conseguenze. In questo senso una maggiore partecipazione collaborativa delle Regioni potrebbe consentire, qualora si adottasse un simile criterio nei procedimenti legislativi di distacco ancora in corso, di individuare soluzioni successorie più congrue, anche in considerazione delle specifiche e concrete situazioni conseguenti al distacco, diverse a seconda delle caratteristiche degli ordinamenti regionali coinvolti ed anche in base alle concrete peculiarità del territorio oggetto di modifica. Al riguardo, alcuni interpreti hanno sottolineato che le Regioni interessate possono in ogni momento emettere voti, pronunciarsi e, "anche se formalmente non previsto nella procedura appositamente delineata, fare sentire la propria voce in qualunque stadio e grado della procedura comunale di migrazione territoriale"⁽²⁰⁾.

Il fatto è che, nel caso della legge 117/2009, concernente i Comuni dell'Alta Valmarecchia l'auspicata interlocuzione regionale è stata carente, limitata soltanto, come già ricordato, all'acquisizione dei pareri regionali sull'ipotesi di distacco, espressa peraltro su di un testo diverso da quello dal quale ha successivamente preso avvio l'*iter* parlamentare⁽²¹⁾. Nel

(20) F. RATTO TRABUCCO, *op. cit.*, pp. 619 e 626.

(21) Il dispositivo della deliberazione della Regione Emilia-Romagna concernente il parere, infatti, esprime "in relazione alla eccezionale e particolare situazione in oggetto per le motivazioni esposte in premessa, parere favorevole al 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, 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 Ministro dell'Interno e del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie locali, con la considerazione della delicatezza e complessità della situazione generale che richiede un'equilibrata valutazione della richiesta di aggregazione oggetto del parere,

corso del dibattito parlamentare non sono mancate occasioni di riflessione, sollecitate da alcuni parlamentari, in merito agli effetti concreti conseguenti al distacco, con riguardo sia ai profili patrimoniali, che a quelli relativi alle opere pubbliche in corso, sia con riferimento agli effetti sulla rappresentanza elettorale sia, infine, con riguardo alle ricadute tributarie, ma senza che ciò abbia comportato significativi adeguamenti del testo ⁽²²⁾ (anche gli emendamenti a tal fine presentati sono stati tutti respinti).

Il risultato – aggravato dal fatto che la legge, carente nelle sue disposizioni transitorie e successive, è entrata in vigore con procedura d’urgenza il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* – è stato un testo legislativo che, all’indomani della sua approvazione, ha sollevato molti dubbi ed incertezze applicative e messo immediatamente in luce problemi pratici, come quelli riconducibili ai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno e quelli connessi alla rimodulazione dei trasferimenti erariali a Regioni e Province, ai quali ancora oggi deve essere trovata soluzione.

Alcune risposte cominciano ora a profilarsi, attraverso ulteriori, ma asistematici, interventi legislativi, come è per la disposizione, contenuta nella recente legge 26 marzo 2010, n. 42, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni” che all’art. 4, comma 9-*bis*, ha finalmente introdotto una disciplina per la determinazione dei trasferimenti erariali alle Province nel caso di modificazioni delle circoscrizioni territoriali ai sensi dell’art. 132, comma 2, della Costituzione ⁽²³⁾.

alla luce del contesto generale e dell’iniziativa di revisione costituzionale in corso di approvazione in Parlamento”.

(22) Il dibattito parlamentare ha riguardato ad esempio, la questione dei beni ricadenti nel patrimonio disponibile ed indisponibile degli enti (seduta del 24 febbraio 2009); la questione dei mutui residui e, ancora, il tema della esclusione dalla rappresentanza in seno al Consiglio provinciale dei territori distaccati.

(23) La norma prevede che “Ai fini della determinazione dei trasferimenti erariali

Molte restano comunque ancora le questioni non risolte che richiedono d'essere affrontate in collaborazione con i ministeri e le istituzioni governative: tra queste non va sottovalutata l'importanza del riconoscimento di risorse statali aggiuntive destinate a concorrere ai costi che l'operazione di distacco ha comportato a carico degli stessi Comuni, ma anche delle Province e delle Regioni; invece a livello centrale è stato sempre sottolineato e ribadito in ogni sede che l'operazione di distacco doveva avvenire senza alcun onere aggiuntivo a carico dello Stato⁽²⁴⁾.

Ciò premesso, si deve comunque riconoscere che la legge statale 117/2009, entrata in vigore il 15 agosto 2009, non aveva ommesso di delineare un percorso ed una tempistica per il

alle amministrazioni provinciali per gli anni 2010 e seguenti, nel caso di modificazioni delle circoscrizioni territoriali degli enti locali dovute a distacchi intervenuti ai sensi dell'art. 132, comma 2, 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".

(24) Nel corso dell'*iter* di approvazione della legge 26 marzo 2010, n. 42 erano stati presentati altri emendamenti volti a risolvere significative questioni problematiche ancora aperte come quelli relativi alla determinazione dei limiti alle spese di personale per la Provincia di Rimini e quelli di modifica della disciplina del patto di stabilità interno per gli enti territoriali, a seguito delle modificazioni territoriali avvenute nel 2009 in Valmarecchia: molti di questi emendamenti, sui quali i relatori ed il Governo si erano espressi favorevolmente, sono però stati dichiarati inammissibili nel corso dell'*iter* predetto. Con emendamento era anche stata richiesta l'istituzione di apposito "Fondo presso il Ministero dell'Interno con una dotazione pari a 5 milioni di euro per l'anno 2010 da destinarsi alla copertura di oneri di parte corrente che le Province di Rimini e Pesaro e le Regioni interessate sono chiamate a sopportare... (*omissis*)" (questo il testo dell'emendamento non approvato). Da notare che, invece, nelle numerose recenti esperienze di decreti istitutivi di nuove Province si è sempre provveduto a stanziare cospicue risorse a sostegno dell'avvio dell'operazione, com'è avvenuto per l'istituzione delle tre ultime nuove Province di Fermo, Barletta-Andria-Trani e Monza e Brianza, con le leggi nn. 146, 147 e 148 dell'11 giugno 2004 che hanno tutte previsto, all'art. 7, un consistente "Fondo speciale" di parte corrente, per tre anni a partire dal 2004.

passaggio dei sette Comuni prevedendo, fra l'altro, all'art. 2, comma 1, che:

1) entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge il Ministro dell'Interno nominasse un Commissario con il compito di promuovere gli adempimenti necessari al passaggio: nomina che tempestivamente è intervenuta con decreto del Ministro dell'Interno n. 17103/60 dell'11 settembre 2009;

2) le Regioni Marche ed Emilia-Romagna e le Province di Pesaro-Urbino e di Rimini provvedessero agli adempimenti di rispettiva competenza, anche d'intesa tra loro e con il Commissario nominato;

3) le Regioni Marche ed Emilia-Romagna e le Province di Pesaro-Urbino e di Rimini provvedessero agli adempimenti di cui sopra entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, vale a dire entro l'11 febbraio 2010. Nel caso di mancato rispetto del predetto termine, il Commissario era tenuto a fissare un ulteriore termine, decorso il quale, perdurando l'assenza degli adempimenti richiesti, il Commissario statale era legittimato ad intervenire in via sostitutiva.

La legge infine prevedeva, con norma di chiusura, che tutti gli adempimenti necessari all'attuazione della legge dovessero essere comunque posti in essere entro un anno dall'entrata in vigore della legge, e quindi entro il 15 agosto 2010.

In attuazione di queste, in verità assai scarse, disposizioni di legge, le due Regioni e le due Province interessate si sono attivate, pervenendo alla regolazione di numerosi profili successivi aperti attraverso una intensa attività di concertazione, sviluppatasi anche in via informale su molteplici fronti e culminata poi in intese ed accordi interistituzionali di cui si dirà poco oltre.

3. La legge regionale dell'Emilia-Romagna 17/2009 recante misure per l'attuazione della legge 3 agosto 2009, n. 117

Come già si è avuto modo di rilevare, la legge statale di distacco contiene alcune norme transitorie, volte a regolare le

procedure da seguire nella fase di prima attuazione della legge, che si sono rivelate tuttavia carenti; ciò forse proprio per la difficoltà insita nel fatto di dover regolare una evenienza del tutto nuova, qual è il mutamento di confini regionali. In realtà la legge statale pare essersi ispirata ai precedenti delle leggi istitutive di nuove Province⁽²⁵⁾; di tali leggi è stata mutuata la struttura, prevedendo: adempimenti amministrativi da effettuare entro un certo termine, l'istituzione di un Commissario governativo *ad hoc*, la figura del coordinatore delegato dall'assemblea dei sindaci dei Comuni, la revisione delle circoscrizioni dei collegi elettorali da operare entro un certo termine e, infine, la regolazione degli atti e affari amministrativi pendenti presso uffici statali⁽²⁶⁾.

Questa impostazione, perfettamente congrua per regolare l'istituzione di nuove Province, mal si adatta a disciplinare la modifica di confini regionali che, portando con sé anche un mutamento degli ordinamenti regionali di riferimento, presenta profili di complessità assai più marcati, difficilmente riconducibili a semplici "adempimenti amministrativi" e che comportano, invece, da un lato l'esigenza di adattare il quadro legislativo della Regione "incorporante" e, dall'altro, la necessità di ricercare, per taluni problemi successori, soluzioni concordate tra le parti.

Anche al fine di superare le problematiche poste dalla carenza di discipline transitorie e successorie all'interno della legge 117/2009, l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha approvato all'unanimità, dopo poco più di due mesi

(25) Si allude alle leggi nn. 146, 147 e 148 dell'11 giugno 2004 istitutive di tre nuove Province, rispettivamente le Province di Monza e Brianza, Fermo, Barletta-Andria-Trani. Di poco precedente, l'istituzione della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola (capoluogo Verbania).

(26) Si vedano, ad esempio, le assonanze tra l'art. 2, comma 3, e l'art. 6 della legge 148/2004 e, rispettivamente, l'art. 2, comma 2, e art. 2, comma 5, della legge 117/2009. L'equivoco potrebbe essere nato dal fatto che, anche nella situazione del distacco di Comuni della Valmarecchia, vengono modificati i confini provinciali ma, di conseguenza, mutano anche i confini regionali.

dall'entrata in vigore della legge statale, e cioè il 27 ottobre, la propria legge regionale 4 novembre 2009, n. 17⁽²⁷⁾, recante misure per l'attuazione della legge statale di aggregazione alla Regione Emilia-Romagna dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia.

Occorre in verità rilevare che l'intervento legislativo della Regione Emilia-Romagna, cui sono stati aggregati i nuovi territori, sarebbe stato comunque necessario, anche in presenza di una legge statale contenente una più compiuta disciplina transitoria, in quanto è proprio alla Regione che vede ampliati i propri confini che spetta disporre gli adeguamenti normativi necessari (con leggi, programmi, atti amministrativi generali) per includere sotto il proprio governo i territori dei Comuni migrati. Solo la legge regionale è competente a derogare temporaneamente l'applicazione delle proprie discipline generali sul territorio dei nuovi Comuni inclusi sotto la sua giurisdizione, dettando misure transitorie per consentire un adeguamento graduale e dunque più sostenibile.

La Regione dalla quale i Comuni si distaccano, invece, non può e non deve affrontare analoghe questioni, poiché le sorti dei territori distaccati non rientrano più nella sua disponibilità legislativa: si comprende così perché manchino espressi interventi legislativi della Regione Marche, simmetrici rispetto a quelli assunti dall'Emilia-Romagna per regolare le conseguenze del distacco.

La legge regionale emiliano-romagnola definisce dunque gli aspetti successivi e transitori ad integrazione della legge statale di distacco ed in armonia con essa, delineando il necessario percorso politico-istituzionale per accompagnare l'effettivo passaggio, ed il conseguente adeguamento ordinamentale, dei sette Comuni interessati. Tale percorso coinvolge numerosi

(27) La citata legge è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna n. 184 e, per sua espressa disposizione, è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione, ovvero il 5 novembre.

soggetti: il Commissario governativo, le Regioni e le Province interessate ed i Comuni stessi. Infatti, al fine di realizzare una compiuta aggregazione, sono molteplici gli atti che devono essere predisposti e, nella maggior parte dei casi, è richiesta la più ampia collaborazione dei livelli istituzionali interessati per mezzo di accordi, intese ed atti congiunti.

In tale prospettiva, il legislatore emiliano-romagnolo, nell'ambito del percorso delineato attraverso la legge regionale 17/2009, si è preoccupato di dettare una disciplina che regolasse la fase transitoria di adeguamento all'ordinamento emiliano-romagnolo graduando, all'art. 2, comma 2, le priorità d'intervento, a partire dall'incolumità pubblica e dalla salute, fino agli altri interessi primari dei cittadini interessati, al fine di garantire continuità sia nell'erogazione dei servizi sia nello svolgimento dei procedimenti dei livelli istituzionali interessati.

La legge regionale è articolata in due titoli distinti che contengono, rispettivamente, disposizioni di carattere generale e disposizioni di carattere settoriale.

Partendo dal presupposto che le problematiche del distacco devono essere trattate in un contesto unitario, a partire da una compiuta analisi delle diverse situazioni che possono prospettarsi in ciascun settore, la legge regionale ha previsto, innanzitutto, un'ampia ricognizione degli interventi da porre in essere al fine di attuare compiutamente il processo di aggregazione (art. 2). Alla legge statale, infatti, consegue una duplice tipologia di effetti: alcuni si sono prodotti automaticamente, con l'entrata in vigore della legge stessa, ferma restando l'opportunità di effettuarne una ricognizione a beneficio di tutti gli operatori; altri, invece, per prodursi appieno richiedono l'adozione di misure di attuazione da parte delle varie istituzioni interessate, anche in concorso tra loro.

Si consideri, infatti, che il passaggio dei sette Comuni in Emilia-Romagna comporta numerose ricadute sul piano della distribuzione delle funzioni amministrative, dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione e programmazione, dei procedimenti amministrativi *in itinere*, dell'efficacia e validità dei

provvedimenti già adottati, dell'ammissione a varie forme di incentivazione, della ridelimitazione degli ambiti territoriali ottimali e così via.

In base all'art. 2 della legge regionale l'attività di ricognizione, che dovrà espletarsi attraverso uno o più decreti del Presidente della Giunta, dovrà avere per oggetto:

a) la ricognizione degli effetti già integralmente prodotti dalla legge 3 agosto 2009, n. 117 all'atto della sua entrata in vigore, che richiedono solo misure operative concrete, al fine di garantire la continuità delle prestazioni e dei procedimenti, quali la precisa individuazione degli uffici e degli altri enti subregionali competenti⁽²⁸⁾;

b) l'indicazione dei casi nei quali gli effetti prodotti dalla legge 3 agosto 2009, n. 117 richiedono necessariamente atti della Regione o di altri enti o aziende regionali o l'emanazione o l'adeguamento di atti amministrativi programmatori o generali, che rappresentano il presupposto degli atti di natura autorizzatoria e abilitativa⁽²⁹⁾;

c) l'individuazione dei provvedimenti autorizzatori e abilitativi che, prossimi alla scadenza, si ritiene debbano essere rinnovati sulla base della disciplina della legge della Regione Marche⁽³⁰⁾;

(28) Così ad esempio il provvedimento adottato dall'Agenzia delle Entrate che, in data 18 agosto 2009, ha disposto, in attuazione della legge 117/2009, l'automatica *Variazione della competenza territoriale della direzione provinciale di Rimini e dell'ufficio di Pesaro*.

(29) Si consideri, ad esempio, la deliberazione dell'Assemblea legislativa che ha modificato l'ambito territoriale dell'azienda USL di Rimini per adeguarlo all'inclusione dei nuovi Comuni.

(30) La norma allude alla opportunità di derogare al principio del *tempus regit actum*, in base al quale ai nuovi procedimenti dovrebbe comunque applicarsi la disciplina emiliano-romagnola, quando, di fronte a discipline regionali molto diverse tra loro, l'adeguamento immediato a carico, ad esempio, di esercizi commerciali o di impianti produttivi ex marchigiani alla disciplina della Regione Emilia-Romagna risulterebbe oggettivamente impossibile o eccessivamente oneroso senza tempi congrui di adeguamento (es. autorizzazioni per le emissioni in atmosfera, spandimento liquami, ecc.).

d) l'individuazione dei provvedimenti autorizzatori, abilitativi e delle certificazioni ad efficacia permanente che si ritiene debbano essere adeguati alla disciplina della Regione Emilia-Romagna entro un termine da stabilire;

e) l'individuazione delle procedure di ammissione ad ogni forma di incentivazione e finanziamento, anche di derivazione comunitaria, al fine di adeguarne i contenuti ed i tempi alla programmazione regionale e con la finalità di garantire la parità di accesso a tali misure con la popolazione già residente in Emilia-Romagna;

f) l'individuazione degli atti di programmazione e pianificazione che devono essere assoggettati gradualmente alla disciplina legislativa regionale, con priorità per gli atti di pianificazione sovra-ordinati;

g) l'individuazione dei casi in cui la definizione delle situazioni richiede necessariamente adempimenti congiunti delle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, delle Province di Rimini e Pesaro-Urbino e del Commissario, anche al fine di promuovere intese tra i livelli interessati.

Seguendo questa articolazione, al termine dell'attività di ricognizione sarà possibile disporre, per tutte le materie che vengono in rilievo, di un quadro unitario degli adempimenti da realizzare, organizzato in base alla tipologia di interventi necessari.

Con riguardo alla delicatissima questione degli strumenti di pianificazione e programmazione, da adeguare ai contenuti previsti dalla legislazione emiliano-romagnola e da armonizzare ai piani e programmi dei livelli sovraordinati, considerata la complessità dell'argomento, l'art. 2, comma 7, prevede che nei sette Comuni di nuova aggregazione rimangano efficaci i piani ed i programmi della Regione Marche e della Provincia di Pesaro-Urbino fino alla loro ridefinizione, secondo quanto previsto dall'art. 3⁽³¹⁾.

(31) Questa norma tuttavia deve essere letta in combinato disposto con l'art. 6 che espressamente dispone in materia di "governo del territorio", esaminato poco oltre.

L'attività di analisi e ricognizione, subito avviata dalle strutture della Regione Emilia-Romagna in raccordo con le strutture della Regione Marche, si è rivelata estremamente complessa ed impegnativa e, a tutt'oggi, non è ancora stato adottato alcun decreto ricognitivo; contemporaneamente, come si dirà nel paragrafo successivo, a numerose questioni delicate ed urgenti che si sono profilate nel corso dei lavori sono state approntate soluzioni specifiche nell'ambito dell'attività di concertazione interistituzionale sfociata in verbali, intese ed accordi interistituzionali.

Tale attività di ricognizione, a norma dell'art. 2, rimane tuttavia estremamente importante ai fini di una trattazione organica della successione territoriale riguardante i sette Comuni dell'Alta Valmarecchia: essa costituisce, altresì, un momento preliminare in vista dell'adozione di successive disposizioni legislative, ovvero di atti programmatori ed amministrativi, volti a perfezionare, in modo congruo e coerente in relazione alla specificità di ciascuna situazione emersa sulla base degli atti ricognitori, il quadro delle misure di attuazione dell'aggregazione dei Comuni, con specifico riguardo ai seguenti oggetti, elencati all'art. 3 della legge:

a) il regime dell'efficacia di autorizzazioni, licenze, abilitazioni e altri atti di assenso comunque denominati nonché delle dichiarazioni di inizio attività;

b) l'adeguamento degli strumenti di pianificazione e programmazione dei Comuni rispetto alla legislazione della Regione Emilia-Romagna ed ai relativi piani e programmi regionali e locali;

c) l'adeguamento degli statuti e dei regolamenti comunali rispetto all'ordinamento della Regione Emilia-Romagna;

d) l'erogazione dei servizi pubblici e di interesse pubblico, al fine di garantirne la continuità;

e) la realizzazione di opere e interventi pubblici o di interesse pubblico, sempre al fine di garantirne la continuità.

Altra e diversa attività di adeguamento si rende necessaria anche sotto il versante istituzionale: infatti, prima della entrata

in vigore della legge statale 117/2009, i sette Comuni costituivano, nel territorio della Regione Marche, la Comunità montana dell'Alta Valmarecchia: il loro passaggio in Emilia-Romagna ha perciò reso indispensabile l'introduzione di una norma *ad hoc* (art. 4) che disciplinasse le procedure per l'adeguamento dell'assetto istituzionale della Comunità montana dell'Alta Valmarecchia alla disciplina dettata dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni". La norma dispone inoltre che, in via temporanea, fino cioè alla definizione del nuovo assetto, alcune funzioni che le leggi della Regione Emilia-Romagna conferiscono alle Comunità montane, e segnatamente quelle in materia di agricoltura e vincolo idrogeologico, siano esercitate dalla Provincia di Rimini⁽³²⁾.

In chiusura, il Titolo I prevede la realizzazione di una struttura organizzativa interistituzionale, con il compito di coordinare l'attività necessaria a garantire la piena realizzazione della procedura di aggregazione, nel rispetto delle competenze di ciascun livello istituzionale e con il compito di informare ed assistere cittadini, enti ed imprese nella fase transitoria. Non va trascurato, infatti, che solo attraverso una adeguata e costante informazione a favore dei soggetti coinvolti è possibile arrecare il minor disagio possibile conseguente al processo di distacco-aggregazione⁽³³⁾.

Il Titolo II della l.r. 17/2009 contiene, infine, disposizioni di carattere settoriale che mirano a disciplinare le questioni che ad oggi risultano più urgenti ed improcrastinabili, fermo restando che ad esse seguiranno, una volta effettuata l'attività di ricognizione, tutte le ulteriori misure di cui all'art. 3 necessarie a dare piena e completa attuazione al processo di aggregazione. Tali disposizioni riguardano: il governo del territorio (art. 6),

(32) Sulla concreta situazione dell'adeguamento dell'assetto istituzionale della Comunità montana si diffonde il successivo contributo pubblicato su questa stessa Rivista.

(33) Cfr. anche paragrafo 4.

le modalità d'esercizio di attività autorizzate (art. 7), le misure ricognitive di beni mobili, immobili e di personale (art. 8), le funzioni comunali in materia sismica (art. 9), l'esercizio della attività venatoria per la stagione 2009-2010 (art. 10), nonché l'Intesa per l'integrazione delle politiche territoriali della Provincia di Rimini (art. 11).

In particolare, in materia di pianificazione urbanistica, l'art. 6 della legge prevede una precisa tempistica, così riassumibile:

1) entro 3 mesi la Regione e la Provincia di Rimini promuovono un accordo territoriale tra le rispettive amministrazioni, ai sensi dell'art. 15 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", per concordare tempi ed obiettivi dell'adeguamento dei rispettivi strumenti di pianificazione territoriale, in relazione al nuovo ambito del territorio regionale e provinciale;

2) entro 24 mesi i Comuni di cui all'art. 1, comma 1, adeguano la propria strumentazione urbanistica alle disposizioni della l.r. 20/2000. A tal fine la Regione incentiva il ricorso alle forme di pianificazione intercomunale o di copianificazione previste dalla medesima legge regionale;

3) fino all'approvazione del Piano strutturale comunale e del Regolamento urbanistico edilizio, ai sensi dell'art. 43, comma 3, della l.r. 20/2000, i Comuni interessati danno attuazione agli strumenti urbanistici vigenti e concludono i procedimenti di pianificazione in corso secondo le disposizioni definite dalla Regione Marche in vigore alla data del 15 agosto 2009. Le funzioni di competenza provinciale sono svolte dalla Provincia di Rimini.

Tra le attività che necessariamente richiedono l'intesa con la Regione Marche e le altre amministrazioni interessate, nonché con il Commissario, la legge menziona espressamente l'attività di ricognizione dei beni mobili ed immobili appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile che, in quanto "strumentali all'esercizio di funzioni pubbliche", saranno oggetto di trasferimento dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna,

fatto salvo il conguaglio dei relativi oneri. Anche per quanto riguarda il personale, la legge prevede una attività ricognitoria, da effettuarsi in accordo con gli enti interessati ed il Commissario, preliminarmente al successivo eventuale trasferimento, e previa adozione degli accordi tra le amministrazioni interessate che, nelle more del trasferimento, garantiscano continuità nelle prestazioni e nell'erogazione dei servizi.

Il Titolo II prevede, inoltre, una norma la cui finalità è quella di consentire che i nuovi sette Comuni possano esercitare autonomamente le funzioni in materia sismica, in forma singola o associata, a condizione che adottino e trasmettano (al pari di quanto già richiesto, al medesimo fine, a tutti gli altri Comuni della Regione Emilia-Romagna) l'atto di cui all'art. 3 della legge regionale 19/2008 "Norme per la riduzione del rischio sismico" entro il termine perentorio di trenta giorni. L'ultima disposizione del Titolo II autorizza la Giunta regionale, d'intesa con la Provincia di Rimini e con i Comuni della stessa Provincia, a sottoscrivere l'Intesa per l'integrazione delle politiche territoriali della Provincia di Rimini allo scopo di estendere le misure del Documento unico di programmazione anche ai Comuni di cui all'art. 1, comma 1, per effetto della loro aggregazione al territorio della Regione Emilia-Romagna⁽³⁴⁾.

4. L'ulteriore disciplina attuativa del distacco nelle intese e negli accordi tra le istituzioni territoriali competenti

Nel paragrafo precedente si è messa in rilievo l'imprescindibilità dell'intervento legislativo regionale (da parte della

(34) Il 9 marzo 2010 è stata effettivamente firmata l'intesa che conclude il percorso di concertazione, avviato nel maggio del 2009, per l'attuazione della Politica regionale unitaria e del Documento unico di programmazione (DUP) relativamente alla Provincia di Rimini; si segnala tuttavia che tale Intesa non è stata ancora sottoscritta dai sette Sindaci, ed è stata prevista una sua prossima integrazione proprio al fine di inserire a tutti gli effetti il territorio dei sette nuovi Comuni entrati a far parte della Provincia di Rimini.

Regione incorporante) al fine di regolare il pieno ed armonioso inserimento dei nuovi territori nell'ordinamento emiliano-romagnolo; tuttavia, come già si è anticipato, neppure l'intervento legislativo regionale, che si sovrappone alla disciplina statale di aggregazione, risulta di per sé solo sufficiente a regolare i molteplici profili successori che vengono in evidenza. Buona parte della disciplina successoria può, infatti, completarsi esclusivamente attraverso la collaborazione tra tutte le istituzioni interessate. Per regolare l'avvicinarsi delle due Regioni e delle due Province nell'erogazione di servizi pubblici ovvero per stabilire le modalità di subentro in mutui per opere la cui realizzazione viene completata a cura della Regione o Provincia subentranti, o ancora per molte altre analoghe e complesse questioni successorie, occorrono necessariamente soluzioni concordate. Di questo, del resto, doveva essere persuaso anche il legislatore, poiché sia la legge statale che quella regionale hanno ampiamente previsto l'esigenza di fare ricorso a forme di accordi ed intese⁽³⁵⁾.

L'attività di concertazione tra le due Regioni ha preso avvio ancor prima della approvazione della legge regionale 17/2009, con l'organizzazione di numerose riunioni sia a livello politico che a livello tecnico che sono culminate, dapprima, nell'incontro politico tra i Presidenti delle due Regioni svoltosi a Gabicce il 20 ottobre 2009 e, subito dopo, nell'incontro tra i dirigenti

(35) In particolare l'art. 2, comma 1, della legge 117/2009 prevede espressamente intese tra le Regioni, le Province e gli altri enti interessati, cui deve partecipare anche il Commissario governativo se riguardano più di due enti; anche la legge regionale, all'art. 1, comma 2, prevede la possibilità di utilizzare intese o accordi, estendendo la possibilità di aderirvi anche ad enti e aziende strumentali delle Regioni (con probabile allusione al settore della sanità). Del resto nella storia dell'Alta Valmarecchia il raccordo tra le due Regioni si era già realizzato in forma collaborativa attraverso la stipula di un primo Protocollo d'Intesa del 1° marzo 2007, che venne da tutti considerato un utile "modello di cooperazione interistituzionale" per altri territori al confine tra le due Regioni. Tale Protocollo inoltre già allora evidenziava come "i problemi della Valmarecchia non possono che essere risolti in stretta collaborazione tra le due Regioni, in una logica di coordinamento e integrazione dei servizi offerti al territorio".

delle due Regioni e delle due Province preposti ai diversi settori dell'amministrazione svoltosi ad Ancona il 30 ottobre 2009. Gli esiti di questi incontri, poi sviluppatasi in numerose altre iniziative settoriali, hanno condotto all'approvazione di un "verbale di intesa tra la Regione Marche e la Regione Emilia-Romagna", che è stato sottoscritto dalle figure amministrative apicali della Presidenza delle due Regioni ed è stato, altresì, approvato dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna con deliberazione n. 2066 del 14 dicembre 2009⁽³⁶⁾.

Successivamente, nei primi mesi del 2010, e con l'approssimarsi del termine della legislatura regionale, l'attività di concertazione preordinata alla stipula della vera e propria Intesa tra le due Regioni si è notevolmente intensificata, e si è concretizzata in numerose bozze di intese, accordi e protocolli operativi settoriali via via maturati tra le due Regioni e le Pro-

(36) Anche la Regione Marche ha fatto confluire la parti salienti dei primi accordi intercorsi tra le parti in una propria deliberazione adottata dalla Giunta regionale il 16 novembre 2009, n. 1866 avente ad oggetto "Primi adempimenti per l'attuazione della legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Castelbelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione)". Con tale atto essa ha deliberato: "di definire i primi adempimenti per l'attuazione della legge 117/2009, secondo quanto indicato nel suo Allegato A; di incaricare i dirigenti delle strutture organizzative di effettuare i relativi adempimenti; di riservarsi di approvare con apposito atto l'intesa con la Regione Emilia-Romagna di cui all'art. 2 della legge 117/2009".

Il suddetto Allegato A prevede obblighi di collaborazione per i dirigenti delle strutture organizzative tenuti a trasmettere alla Regione Emilia-Romagna documentazione, corredata da relazione istruttoria e dai riferimenti alla normativa della Regione Marche applicabile per i procedimenti concernenti pianificazione, autorizzazioni, licenze, abilitazioni, denunce di inizio di attività ed altri atti di assenso comunque denominati, avviati prima del 15 agosto 2009 e non conclusi dalla Regione Marche entro tale data; prevede inoltre l'impegno a trasmettere alla Regione Emilia-Romagna le richieste concernenti atti diversi dai provvedimenti in senso stretto, quali attestazioni, certificazioni, pareri, richiesti alla Regione Marche prima del 15 agosto 2009 e non rilasciati entro tale data. Tale delibera chiarisce altresì che restano di competenza della Regione Marche i procedimenti relativi alla concessione dei contributi, alle graduatorie o agli atti generali che consentono l'individuazione dei beneficiari, adottati prima del 15 agosto 2009.

vince di Rimini e Pesaro-Urbino con riferimento a numerosi rilevanti settori: in tema di viabilità, in materia di trasporto pubblico locale, in materia di agricoltura, in tema di parchi ed ambiente, in materia di servizi sociali e di istruzione e, infine, in tema di sanità⁽³⁷⁾.

Questi accordi sviluppavano anche, in una prima embrionale lettura, le delicate questioni della rideterminazione delle quote da trasferire alla Regione Emilia-Romagna in attuazione dei d.P.C.M. Bassanini sul decentramento amministrativo ai sensi della legge 59/1997; ed affrontavano le questioni relative al trasferimento alla Provincia di Rimini dei principali beni demaniali e patrimoniali indisponibili⁽³⁸⁾.

Ad esito di questa lunga attività di dialogo, confronto e concertazione si è pervenuti, allo spirare della legislatura regionale, ad approvare l'Intesa interistituzionale che ha recepito, con gli opportuni adeguamenti, il verbale d'Intesa del 30 ottobre ed i numerosi altri accordi settoriali, ai quali già si è fatto cenno, maturati nel frattempo tra le parti. L'intesa, deliberata da entrambe le Regioni nella prima settimana di febbraio, è stata sottoscritta tra le stesse ed il Commissario governativo l'11 febbraio 2010.

L'Intesa esprime, in primo luogo, la piena condivisione tra Regione Emilia-Romagna e Regione Marche dell'esigenza di disporre ogni azione utile a garantire la continuità dei servizi pubblici e delle procedure amministrative, al fine di assicurare

(37) In materia sanitaria, si sono svolti nei mesi di novembre e dicembre 2009 incontri al fine della ricognizione delle principali questioni, fra l'Azienda USL di Rimini, la Regione Marche, l'ASUR e la Zona territoriale 1 di Pesaro. Esisteva peraltro già un Protocollo operativo tra le aziende USL territorialmente competenti delle due Regioni, risalente ad aprile 2009.

(38) Sono stati sottoscritti il verbale di consegna relativo al trasferimento alla Provincia di Rimini degli edifici di pertinenza dell'istituto di istruzione superiore "Luigi Einaudi" di Novafeltria, sottoscritto dalla Provincia di Pesaro-Urbino e dalla Provincia di Rimini e ed il verbale di consegna delle strade provinciali comprese nei sette Comuni. Si veda la delibera del 23 dicembre 2009 della Provincia di Rimini: http://www.provincia.rimini.it/territorio/nuovi_comuni/atti/prov_rn_delibera_gp_337_2009.pdf.

nella fase transitoria, l'incolumità pubblica, la salute dei cittadini, la parità di accesso alle prestazioni e ogni altro interesse primario delle popolazioni interessate residenti nei territori dei sette Comuni distaccati dalla Regione Marche.

Essa richiama, inoltre, i numerosi incontri tra le rappresentanze delle due Regioni ed i verbali ed accordi che ne sono scaturiti, prevedendo il recepimento del verbale d'Intesa (art. 1) e degli allegati settoriali (art. 3), che delineano gli accordi raggiunti in molti rilevanti settori⁽³⁹⁾, ed in particolare:

- in materia di viabilità con particolare riguardo alla determinazione delle quote che vanno trasferite alla Regione Emilia-Romagna ed alla Provincia di Rimini in relazione ai d.P.C.M. attuativi della legge 59/1997 (accordo questo aperto all'adesione delle Province a norma dell'art. 3, comma 2);

- in materia di trasporto pubblico locale circa la regolamentazione dei relativi servizi;

- in materia di agricoltura in ordine all'esercizio delle funzioni agricole ed alla gestione di procedimenti di erogazione di aiuti e contributi comunitari e nazionali;

- in ambito sociale, socio-educativo e socio-sanitario per dare continuità ai servizi sociali, socio-educativi e socio-sanitari nei Comuni dell'Alta Valmarecchia e concordare l'allineamento degli stessi alle normative e ai finanziamenti della Regione Emilia-Romagna;

- in ordine ai criteri generali per la valutazione del riparto dei gettiti delle entrate tributarie regionali⁽⁴⁰⁾.

(39) Anche su questo argomento, con specifico riguardo ai servizi pubblici, si veda l'approfondimento nell'altro contributo pubblicato su questo stesso fascicolo.

(40) Tale accordo operativo regola, in particolare, la tassa automobilistica regionale (art. 1), la quota di accisa sulla benzina (art. 2); la quota di accisa sul gasolio (art. 3); la compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio (art. 4); l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) (art. 5); l'addizionale regionale all'IRPEF (art. 6), l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ex ARISGAM, art. 7) e, infine, le compartecipazioni ed altri tributi minori (art. 8), e reca disposizioni che specificano e parzialmente modificano quanto originariamente previsto nel verbale d'Intesa di ottobre.

Gli allegati settoriali, elaborati successivamente alla stipula del verbale d'Intesa di ottobre, contengono disposizioni sulle singole materie più puntuali ed aggiornate e, talvolta, parzialmente difformi dalle indicazioni generali contenute nel Verbale d'Intesa del 30 ottobre: così l'art. 1, comma 2, nel recepire tale Verbale, precisa che esso "si applica in via residuale, per quanto non diversamente disciplinato [...] dagli allegati settoriali".

Con riguardo agli interventi programmati, cioè inclusi in piani e programmi attuativi già approvati dalla Regione Marche, l'art. 4 dell'Intesa ne prevede una completa ricognizione, stabilendo che laddove tali interventi erano assistiti da contributi pluriennali sulle rate di ammortamento di mutui, la Regione Emilia-Romagna subentri nel relativo onere, mentre la Regione Marche si fa carico dei restanti oneri finanziari.

L'art. 5 disciplina la riassegnazione di risorse finanziarie conseguenti all'aggregazione dei sette Comuni, sia con riguardo a fondi statali che a fondi di provenienza comunitaria, come i FAS ed il FEASR, rinviando a specifici allegati all'Intesa. Nell'ambito dei fondi statali, in particolare, le due Regioni convengono i criteri per la rimodulazione dei trasferimenti statali *ex d.P.C.M. Bassanini* in materia di attività produttive e imprese e di ambiente. La rimodulazione dei fondi *ex Bassanini* in materia di agricoltura è ricompresa invece direttamente nel Protocollo operativo allegato riferito al settore agricoltura.

L'art. 5, comma 9, stabilisce inoltre che "con separato accordo sono disciplinate le intese relative al settore sanitario", particolarmente delicate sia con riferimento alle opere in corso di realizzazione finanziate con fondi statali pluriennali (già concessi alla Regione Marche ma destinate a confluire nel patrimonio sanitario emiliano-romagnolo), sia con riferimento al personale sanitario che, infine, con riguardo al necessario adeguamento del riparto del Fondo sanitario nazionale. Tale Intesa non è ancora stata sottoscritta.

Infine, l'art. 7 prevede la costituzione di un ufficio comune e gruppi di lavoro tra Regione Emilia-Romagna e Regione Marche con il compito di sportello informativo e destinato anche

a porre in essere le azioni di coordinamento che si rendono necessarie nella fase di transizione. In attesa che, in seguito al rinnovo della amministrazioni regionali, possa essere regolata con apposito atto l'istituzione di tale Ufficio, la Comunità montana dell'Alta Valmarecchia si è attivata istituendo in via transitoria un punto informativo, con funzione di raccordo delle varie istanze del pubblico e delle risposte dei diversi Enti competenti, ciascuno dei quali ha individuato a tal fine un proprio referente⁽⁴¹⁾.

Non ci si intrattiene in questa sede sui contenuti analitici del Verbale del 30 ottobre 2009 e degli altri allegati settoriali dell'Intesa (i principali dei quali sono pubblicati in appendice su questa stessa *Rivista*), ma è d'obbligo ribadire che i contenuti dettagliati dell'Intesa stessa, in termini di decisioni puntuali e condivise, devono naturalmente essere ricercati proprio in tali atti, che toccano le diverse funzioni e materie.

La Regione Emilia-Romagna, per la molteplicità degli oggetti ricompresi in questa Intesa, aventi sia valenza politico-istituzionale che amministrativa e, soprattutto, per i suoi contenuti che includono misure derogatorie dei principi generali della territorialità e della competenza per i Comuni recentemente aggregati (misure che altresì comportano per la Regione Emilia-Romagna stessa impegni finanziari) ha ritenuto opportuno, una volta sottoscritta l'Intesa, procedere altresì a ratificarla con legge, secondo il modello di cui all'art. 117, comma 8, della Costituzione⁽⁴²⁾. La "trasformazione" dell'Intesa in norma di rango primario garantisce, infatti, il rispetto del principio di legalità dei successivi atti e dell'azione amministrativa che ne

(41) La Commissione Affari costituzionali del Senato, contestualmente all'approvazione della legge di distacco, nella seduta del 20 luglio aveva approvato anch'essa un ordine del giorno che impegnava il Governo, tra le altre cose, *a dare costanti e opportune informazioni ai cittadini affinché il passaggio delle competenze determini il minor disagio possibile*.

(42) L'art. 117, comma 8, Cost. reca: "La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni".

discenderà: l'Intesa sottoscritta l'11 febbraio è stata dunque ratificata dalla Regione Emilia-Romagna con legge 12 febbraio 2010, n. 5, il cui art. 4 reca, appunto, "Ratifica dell'intesa con la Regione Marche"⁽⁴³⁾.

Dal canto suo, la Giunta della Regione Marche ha deliberato l'"Approvazione dello schema di intesa tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Marche per l'attuazione della legge 117/2009" con provvedimento n. 307 del 9 febbraio 2010 con il quale ha altresì stabilito espressamente "di continuare a garantire, nei territori aggregati alla Regione Emilia-Romagna ai sensi della legge 117/2009, l'erogazione dei servizi e lo svolgimento dell'attività amministrativa nei modi e nei tempi previsti dall'intesa, fermo restando quanto disposto con deliberazione della Giunta regionale n. 1866 del 16 novembre 2009", sopra richiamata.

L'Intesa interregionale sottoscritta l'11 febbraio, tuttavia, non esaurisce certamente l'insieme delle misure da adottare di concerto tra le amministrazioni interessate, al fine di regolare le conseguenze del distacco. Ciò non solo perché, come già ricordato, essa demanda a futuri accordi la regolazione della materia sanitaria, ma anche perché altri accordi sono già stati sottoscritti ancor prima della sua approvazione, o potranno esserlo in futuro, poiché l'attività di concertazione finalizzata a risolvere le questioni successive non può essere forzosamente compressa in un unico atto e momento.

Tra i più significativi accordi conclusi prima della sottoscrizione dell'Intesa dell'11 febbraio è certamente indispensabile richiamare il *Protocollo d'intesa tra Provincia di Pesaro-Urbino e Provincia di Rimini per il distacco dei 7 Comuni della Valmarecchia dalle Marche* siglato a Pesaro il 28 dicembre 2009⁽⁴⁴⁾.

(43) Tale legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna n. 21 del 12 febbraio 2010.

(44) Il protocollo d'Intesa tra le Province può essere visionato all'indirizzo: http://www.provincia.rimini.it/territorio/nuovi_comuni/atti/prov_rn_delibera_cp_061_2009_allegato.pdf.

Tale protocollo definisce i reciproci impegni che le Province di Pesaro-Urbino e Rimini assumono per dare attuazione alla legge 3 agosto 2009, n. 117 ed alla legge regionale individuando i criteri generali di indirizzo per attuare il passaggio delle competenze tra i due enti. Il protocollo demanda a successivi accordi operativi l'attuazione di tali indirizzi per gruppi omogenei di attività o di ambiti, con definizione delle procedure per assicurare la continuità nella gestione dei beni e dei servizi e l'assunzione di tutti gli atti aventi rilevanza esterna. L'articolato regola espressamente il trasferimento dei beni; la disciplina degli atti e affari amministrativi pendenti; il subentro nei contratti in essere; la gestione dei beni e servizi e la gestione delle risorse umane e la definizione degli aspetti finanziari.

Parimenti significativo è il "Protocollo di intenti" firmato tra i due assessori regionali competenti il 22 gennaio 2010 (cfr. deliberazione della Giunta regionale Emilia-Romagna n. 35 del 18 gennaio 2010), per addivenire a costituire il parco interregionale del Sasso Simone e Simoncello, parco già prima integralmente ricompreso in territorio marchigiano⁽⁴⁵⁾.

Altri accordi d'ambito più circoscritto, cui pure si è fatto cenno, sono stati *medio tempore* raggiunti in tema di sanità, strade, turismo ed in altri diversi settori.

5. Alcune riflessioni conclusive

Lo studio dei procedimenti di modifica di confini regionali che derivano dall'aggregazione di Comuni precedentemente appartenenti ad altra Regione, dalla quale vengono distaccati, è estremamente interessante, stimolante e ricco di spunti di approfondimento sia sotto il profilo dell'analisi tecnico giuridica sia sotto il profilo della gestione politico amministrativa.

Possiamo individuare due profili ben distinti: il primo

(45) Sul tema si rinvia al contributo successivo di questo stesso fascicolo.

consiste nello studio del procedimento legislativo regolato in Costituzione, all'art. 132, per addivenire alle modifiche di confini; il secondo è rappresentato dallo studio delle modalità di regolazione degli effetti del distacco. Mentre il primo profilo è stato diffusamente analizzato dalla dottrina e dalla giurisprudenza (numerosi sono gli interventi in materia della stessa Corte costituzionale) che si sono intrattenute specialmente sulla questione del referendum e della identificazione delle "popolazioni interessate", il secondo profilo, invece, relativo all'analisi degli effetti della variazione di confini regionali, al fine di individuare le modalità più appropriate di regolazione di tale fattispecie, è stato invece appena sfiorato dai contributi dottrinali; e ciò si spiega agevolmente se solo si considera che, come è stato qui più volte ripetuto, quello dell'Alta Valmarecchia è il primo caso in assoluto di un procedimento di modifica di confini regionali giunto a compimento⁽⁴⁶⁾.

Sotto quest'ultimo profilo l'esperienza, sommariamente tratteggiata nei contributi pubblicati su questa Rivista, mostra come le questioni, da affrontare sotto il profilo tecnico giuridico, e da comporre attraverso mediazioni politiche, siano numerose e varie. Infatti, la concreta regolazione degli effetti del distacco-aggregazione di Comuni impone di trattare gli aspetti più diversi, da quelli tributari a quelli concernenti beni e patrimonio, dalla gestione di fondi statali o comunitari alla organizzazione dei servizi ed alla regolazione di attività private soggette ad atti di assenso, alla disciplina stessa del procedimento amministrativo, per citare solo alcuni dei casi più interessanti: ogni situazione poi si presenta come nuova, non espressamente contemplata dall'ordinamento, e le soluzioni vanno sempre ricercate in una equilibrata applicazione dei principi generali.

(46) Per le interessanti considerazioni che sviluppa sul tema generale della regolazione dei profili successori connessi alle variazioni territoriali di enti locali, si segnala la recente sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 26 gennaio 2009, riguardante la disciplina della successione tra un nuovo Comune, istituito per scorporo da un grande Comune preesistente, e quest'ultimo (nella fattispecie, il Comune di Venezia).

È certo che l'esperienza dei Comuni dell'Alta Valmarecchia ha evidenziato tutta la complessità giuridica di una operazione come questa, mettendo bene in risalto come l'integrazione dei nuovi territori, per non danneggiare alcuno, debba essere regolata con gradualità e prevedendo tempi lunghi di adattamento.

Molte restano ancora, infatti, le questioni aperte da affrontare nello sviluppo del graduale processo di integrazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia, sia con riguardo alla disciplina legislativa da applicare nelle specifiche fattispecie ed alla individuazione di termini per l'adeguamento all'ordinamento emiliano-romagnolo (perché i casi che si presentano all'interprete sono numerosi e diversi) sia con riferimento alla regolazione della successione e dei rapporti tra le parti, ad esempio con riguardo ai beni ed ai fondi pluriennali, sia, infine, nei settori problematici ancora non trattati (sanità).

Le soluzioni più congrue non potranno in ogni caso prescindere dal ricorso agli strumenti convenzionali, accordi ed intese che, come si è qui osservato, sicuramente rappresentano strumenti indispensabili nella fase della concreta regolazione concertata degli effetti di leggi di modifica dei confini regionali.

