



UNIVERSITÀ
di VERONA

Dipartimento
di SCIENZE GIURIDICHE

Commissione Affari costituzionali
Ufficio di Segreteria
email: comm01a@senato.it

Trasmissione a mezzo di posta elettronica

Verona, 5 marzo 2020

Oggetto: DDL 1144 e connessi (Distacco-aggregazione Comuni di Sassofeltrio e Montecopiolo) – riscontro

Spettabile Commissione,

In riferimento alla Vostra comunicazione del 28 febbraio u.s., nella quale veniva chiesto se un'eventuale richiesta di nuovo *referendum* avanzata dai Comuni in oggetto possa essere ritenuta, alla luce del vigente quadro costituzionale e normativo, legittima, siamo a riscontrare quanto segue.

Il quesito circa la **legittimità** di nuova consultazione referendaria a integrazione di quelle già a suo tempo avanzate dai Comuni interessati al procedimento per distacco-aggregazione *ex art. 132, comma 2, Cost.*, si traduce necessariamente in una valutazione circa la **perdurante**



‘attualità’ e ‘vitalità’ della richiesta di variazione territoriale che origina dall’atto risultante dei due *referendum* celebratisi entrambi nei giorni 24-25 giugno 2007.

Se, infatti, il Parlamento ritenesse tuttora ‘attuali’ le ragioni – di vario ordine: economico, culturale, ecc. – poste a fondamento della richiesta di variazione, gli atti risultanti dai due *referendum* territoriali già celebrati nel 2007 dimostrerebbero di essere ancora ‘vitali’.

Se così fosse, il Parlamento potrebbe ancora apprezzare gli atti risultanti dai menzionati *referendum* e deliberare di porli fondamento della propria decisione di dare o meno seguito alle richieste di variazione mediante l’adozione della legge ordinaria che dispone il distacco-aggregazione dei Comuni Sassofeltrio e Montecopiolo dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna.

Con le parole dell’art. 5 Cost.: dando seguito alle richieste dei Comuni, il Parlamento adeguerebbe i principi e metodi della propria legislazione alle esigenze manifestate dalle due autonomie locali. Nel dare forma di legge alla variazione, esso confermerebbe l’esito del *referendum*, mediante il quale le popolazioni dei Comuni interessati si sono auto-identificati come parte della comunità regionale dell’Emilia-Romagna. Nel far coincidere territori, interessi locali e forma dell’autonomia regionale, il Parlamento attuerebbe i principi indicati dalla Costituzione italiana di preferenza costituzionale per l’autonomia (art. 5 Cost.), sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.).

L’apertura alla ‘vocazione’ autonomistica degli interessi territorialmente allocati dei due Comuni che si conoscono come parte della comunità regionale emiliano-romagnola giustifica la scelta, opportunamente condivisa dal DDL in oggetto, di dettagliare sia le competenze regionali impegnate a dare seguito all’avvenuta variazione, sia le competenze amministrative, le quali provvedono alla cura in concreto degli interessi delle comunità comunali di riferimento.



Per quanto risalenti nel tempo, numerosi argomenti sembrano deporre nel senso della perdurante ‘attualità’ e ‘vitalità’ degli interessi alla variazione delle due comunità locali risultanti dalla celebrazione dei due *referendum*.

In primo luogo, attualità e vitalità delle richieste emergono dalle recenti deliberazioni dei due Consigli comunali (delib. Montecopio n. 7 del primo marzo 2017; delib. Sassofeltrio n. 21 del 17 marzo 2007) che già avevano attivato la procedura del procedimento di variazione. Le delibere, di egual numero (n. 1) e data (otto febbraio 2019), mediante le quali i Consigli comunali deliberavano di non approvare un parere contrario alla proposta di legge di variazione, pur non costituendo atto di autoidentificazione della comunità locale come parte della comunità regionale verso la quale si chiede l’aggregazione, è comunque indice sia di una ‘concordanza’ tra esiti di istituti di democrazia diretta e rappresentativa sia della lunga durata della vitalità della richiesta di variazione.

D’altra parte, pur non surrogando le delibere comunali l’autoidentificazione delle comunità locali mediante *referendum* territoriale, esse promanano pur sempre dal Comune, ente territoriale a fini generali, ‘che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo’ (art. 3, comma 2, TUEL).

La vitalità di tale richiesta è confermata, inoltre, dall’esame dei lavori parlamentari e dalla scansione del procedimento legislativo.

Nel senso della ‘attualità’ della richiesta di variazione sta la circostanza per cui la Camera dei Deputati il 12 marzo 2019 (AC 1171) ha approvato il DDL in questione, il quale è stato



successivamente trasmesso al Presidente del Senato e per il proseguo dell'*iter* di approvazione.

L'approvazione del DDL da parte della Camera è certamente un argomento di rilievo, che depone nel senso dell'attualità e vitalità della decisione.

Ciò non significa che il Senato si debba ritenere vincolato alla valutazione positiva, espressa dalla Camera dei Deputati, circa l'attualità della richiesta di variazione. Il Senato è pur sempre libero di valutare ogni profilo relativo al procedimento di variazione territoriale senza che sia necessario un ulteriore *referendum*. Esso, infatti, apprezza l'attualità dell'interesse alla legge di variazione senza che siano allo stesso apponibili oneri procedurali ulteriori, quale sarebbe la convocazione di una nuova consultazione popolare.

Sotto questo riguardo, vien fatto di notare che solo alle norme costituzionali compete individuare vincoli di carattere procedimentale gravanti sul legislatore ordinario; conseguentemente, sotto il profilo della legittimità di un nuovo *referendum*, che taluni vorrebbero desumere dai parametri invocati, si generebbe un onere procedimentale, costituzionalmente non previsto, in grado di tradursi in una violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo.

Non essendo configurabile, nell'ambito del procedimento legislativo di variazione, l'onere di un nuovo referendum, anche a 'ratifica' degli esiti del precedente, il Parlamento (e, per esso, il Senato) rimane l'unico soggetto deliberante nella sequenza sub-procedimentale che si svolge secondo le procedure legislative ordinarie. In tale senso, va letta la delib. n. 28 dell'undici giugno 2019 del Consiglio comunale di Montecopiolo. Il richiamo all'art. 132, comma 2, Cost., va letto come rinvio all'*'iter* avviato' con la delib. n. 7 del primo marzo 2007.



Un invito al Senato, s'intende, a pronunciarsi approvando o rigettando l'attuale (e vitale) richiesta di variazione.

Va poi evidenziata la decisione della I Commissione del Senato di procedere a trattazione congiunta del DDL 1144 e 720 (seduta 11 aprile 2019) e poi del DDL 959 (seduta del 9 maggio 2019), in uno con le petizioni 326 e 351 contrarie alle variazioni (seduta del 15 luglio 2019) e gli emendamenti al DL medesimo. Si tratta di indici ulteriori della vitalità della richiesta dai quali desumere un'implicita valutazione da parte del Senato della vitalità delle richieste di variazione.

Ragionamento analogo può farsi per la valutazione del parere negativo alla variazione del Consiglio regionale delle Marche (moz. 492 del 16 aprile 2019). Già nella sent. n. 246/2010 – relativa alla l. n. 117/2009 sul distacco-aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia –, la Corte costituzionale aveva attratto agli *interna corporis* delle Assemblee parlamentari e all'insindacabilità degli atti espressivi della loro autonomia organizzativa e decisionale gli adempimenti materiali, l'acquisizione dei pareri regionali, le risultanze formali della loro valutazione, quanto le valutazioni poste a fondamento dell'accoglimento della decisione di variazione. È evidente che l'art. 132 Cost., nel disporre che siano «sentiti i Consigli regionali», integra le altre disposizioni – della Costituzione e dei regolamenti parlamentari – relative al procedimento legislativo.

Ciò vale anche per le risultanze dell'acquisizione e della valutazione dei pareri e delle petizioni nel procedimento legislativo per la variazione territoriale. Non sono opponibili al legislatore degli oneri di conoscibilità formale e di comunicazione delle risultanze del procedimento istruttorio. A ben vedere, gli oneri procedurali di conoscibilità e comunicazione non attengono a fasi distinte delle attività e dei lavori delle Camere. Né vi sarebbe l'onere di conoscibilità per attività parlamentari di tipo deliberativo: che, cioè, vi



debba essere, ad esempio, un pronunciamento negativo della Commissione parlamentare competente e dell'Assemblea rispetto al contenuto del parere.

A fronte di un *referendum* che integra i presupposti per il riconoscimento costituzionale di autonomia, e al cospetto della lettera della disposizione costituzionale che impone alla legislazione statale di adeguarsi alle esigenze dell'autonomia medesima, **solo il non accoglimento della richiesta variazione** impone al Parlamento di esprimersi in senso contrario al distacco-aggregazione. La 'decisione di non variazione' non potrà così concretarsi nella semplice inattivazione delle fasi procedurali che preparano la fase costitutiva e dei passaggi interni ad essa, ma l'art. 5 Cost. vincolerà almeno a rendere riconoscibile (mediante una esplicita votazione) la volontà negativa del legislatore statale.

In definitiva, la circostanza il Senato consideri perdurare la vitalità della richiesta di variazione – eventualmente, accogliendola –, non significa che il parere della Regione Marche non sia stato oggetto di valutazione. Al contrario, la votazione delle Camere a favore della variazione implica un pronunciamento negativo sul contenuto del parere regionale e delle petizioni, la valutazione del quale rimane pertanto assorbita non tanto dagli *interna corporis*, quanto dal voto positivo delle commissioni e dell'Assemblea sulla richiesta di variazione.

In definitiva, vi sono numerosi indici di attualità e vitalità dell'interesse alla variazione; con il che non è necessario procedere al 'rinnovo' della consultazione referendaria, poiché tale onere potrebbe tradursi in un vincolo ulteriore, non costituzionalmente previsto, al procedimento legislativo.

Il Senato (e, più in generale, il Parlamento) è pertanto libero di valutarne la portata anche alla luce dell'interesse; e, nell'ambito della discrezionalità che ne connota l'operato, è altresì libero di integrare anche in Commissione referente l'istruttoria, di valutarne liberamente le



UNIVERSITÀ
di VERONA

Dipartimento
di SCIENZE GIURIDICHE

risultanze e di maturare pieno convincimento, positivo e negativo che sia, circa l'attualità e vitalità della richiesta.

Con osservanza,

Prof. Maurizio Pedrazza Gorlero

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Maurizio Pedrazza Gorlero'.

Prof. Avv. Matteo Nicolini

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Matteo Nicolini'.