

L'aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia: l'effetto sui procedimenti amministrativi e sull'assetto delle istituzioni

*di Teresa Di Fede e Alessandra Maglieri**

Sommario

1. Premessa. – **2.** *L'effetto sui procedimenti amministrativi.* – **3.** *L'effetto sulla gestione dei servizi pubblici e sulle risorse finanziarie.* – **4.** *Il nuovo assetto istituzionale della Comunità montana Alta Valmarecchia.* – **5.** *L'aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia e le conseguenze sulla rappresentanza nei Consigli provinciali.* – **6.** *Il Parco naturale del Sasso Simone e Simoncello: verso il primo parco interregionale d'Italia.* – **7.** *L'isola amministrativa aretina di Badia Tedalda.*

1. Premessa

Il passaggio dei Comuni dell'Alta Valmarecchia dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna ha costituito un *unicum* per il sistema delle autonomie locali, e anzi per la storia costituzionale: per la prima volta, infatti, ha trovato attuazione l'art. 132, comma 2, della Costituzione, che disciplina il trasferimento di Comuni da una Regione all'altra. Vero è che vi sono numerosi testi all'esame del Parlamento per effettuare altri trasferimenti, ma ad oggi soltanto l'iniziativa in esame è stata coronata dal successo, e si è tradotta in una legge dello Stato, ossia nella legge 3 agosto 2009, n. 117.

La redazione e l'attuazione di quest'ultima normativa, dunque, non hanno potuto contare su esperienze precedenti visto che finora si era registrata soltanto l'istituzione di nuove Pro-

(*) Funzionarie del Servizio Affari istituzionali e delle autonomie locali, Regione Emilia-Romagna. In particolare, Teresa Di Fede ha redatto i paragrafi 1, 2 e 3; Alessandra Maglieri i paragrafi 4, 5, 6 e 7.

vince all'interno della stessa Regione⁽¹⁾. Il trasferimento qui in esame ha riguardato ben sette Comuni, o meglio un intero contesto territoriale⁽²⁾: le questioni che si sono poste in fase di attuazione della "secessione" sono state rese ancora più complesse dalla scelta del legislatore di non prevedere un regime transitorio, ma al contrario di abbreviare la *vacatio legis* dai normali quindici giorni ad un solo giorno⁽³⁾. A ciò si aggiunge la laconicità della disciplina contenuta nella legge 117/2009, che all'art. 2 si limita a prevedere:

a) per quanto riguarda gli affari di competenza delle amministrazioni statali, il passaggio immediato dagli uffici ubicati nella Regione Marche o nella Provincia di Pesaro-Urbino ai corrispondenti uffici siti nella Regione Emilia-Romagna o nella Provincia di Rimini⁽⁴⁾;

b) per quanto riguarda gli affari di competenza delle amministrazioni regionali o provinciali, l'adozione degli "*adempimenti di rispettiva competenza*", adempimenti che laddove si richieda "*il concorso di due o più tra i predetti enti*" debbono essere assunti "*d'intesa tra loro e con il Commissario*", comunque non oltre centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge⁽⁵⁾;

(1) Cfr., ad esempio, la legge 11 giugno 2004, n. 147 recante l'istituzione della Provincia di Fermo.

(2) Come noto, i sette Comuni sono Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello. Tali enti sono tutti riuniti nella Comunità montana dell'Alta Valmarecchia.

(3) Come dispone l'art. 3 della legge 117/2009, la quale perciò è entrata in vigore il 15 agosto 2009, essendo stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 188 del 14 agosto 2009.

(4) Si pensi, a titolo esemplificativo, alle pendenze presso gli uffici periferici del Ministero dell'Interno o delle agenzie fiscali. A quest'ultimo proposito viene in rilievo la nota prot. n. 2009/120941 del direttore dell'Agenzia delle Entrate, che ha disposto la variazione della competenza territoriale delle direzioni provinciali di Pesaro-Urbino nonché di Rimini, disponendo il transito dei sette Comuni dall'una all'altra con decorrenza dall'entrata in vigore della legge 117/2009.

(5) Termine venuto a scadenza l'11 febbraio 2010.

c) la nomina, da parte del Ministro dell'Interno d'intesa con la Provincia di Rimini, di un Commissario⁽⁶⁾ che, oltre promuovere in generale l'attuazione della legge, curi che le Regioni e le Province rispettino il suddetto termine di centottanta giorni, e in caso di inerzie intervenga dapprima fissando un nuovo termine, quindi agendo in via sostitutiva, e ciò in modo tale che l'insieme degli adempimenti si concluda comunque entro un anno dall'entrata in vigore della legge⁽⁷⁾;

d) la mancanza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

All'interno della cornice appena delineata per sommi capi, è iniziato il percorso delle varie istituzioni competenti e tra esse *in primis* degli enti territoriali che, al fine di dare concreta attuazione alla legge statale, hanno fatto ricorso innanzitutto allo strumento dell'intesa, già espressamente considerato dalla legge 117/2009. Per quanto riguarda il livello regionale, viene fondamentalmente in rilievo l'apposita Intesa tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Marche⁽⁸⁾. Peraltro la Regione Emilia-Romagna ha voluto per certi versi anticipare, e per altri versi rinforzare, i contenuti dell'Intesa, e a tal fine ha utilizzato anche lo strumento legislativo, dapprima tramite la l.r. 4 novembre 2009, n. 17, interamente dedicata alla materia che ci occupa, e successivamente tramite la l.r. 12 febbraio 2010, n. 5, il cui art. 4 ha ratificato la suddetta Intesa⁽⁹⁾.

(6) La nomina è stata poi effettuata a favore del Prefetto dott. Rosaria Cicala.

(7) Ossia entro il 15 agosto 2010.

(8) Approvata dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna con deliberazione n. 213 dell'8 febbraio 2010 e dalla Giunta della Regione Marche con deliberazione n. 307 del 9 febbraio 2010. Sul punto si veda più diffusamente il paragrafo 3 del precedente contributo.

(9) Occorre peraltro considerare che è in corso di definizione un atto di integrazione dell'Intesa per quanto riguarda la materia della sanità.

2. *L'effetto sui procedimenti amministrativi*

Il transito dei Comuni dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna ovviamente non poteva non incidere sui procedimenti amministrativi, peraltro con tali e tante ipotesi e peculiarità da potersi qui soltanto accennare al tema.

È noto che in proposito il principio di base, salvo deroghe stabilite dal legislatore, è quello sintetizzato dal brocardo *tempus regit actum*, secondo cui ciascuna fase del procedimento è disciplinata dalla normativa in vigore al momento della fase stessa⁽¹⁰⁾.

Nel caso di specie, non si è trattato di passare dall'una all'altra disciplina posta dallo stesso legislatore, bensì di ricollocarsi tra differenti territori sottoposti a differenti legislazioni, con una discontinuità non solo tecnico-giuridica ma anche politico-istituzionale.

Alla luce di tutto ciò, al distacco-aggregazione in base al principio *tempus regit actum*, in mancanza di deroghe, sarebbe dovuto conseguire, come criterio di massima, il passaggio immediato e diretto dalla legislazione delle Marche a quella emiliano-romagnola. Si sarebbe trattato di una evenienza assai problematica, tale da mettere a rischio la continuità dell'azione amministrativa e la tutela degli interessi pubblici e privati, almeno nelle ipotesi in cui i due ordinamenti differiscono tra loro o comunque l'amministrazione è chiamata ad occuparsi di situazioni particolarmente delicate. In effetti la legge 117/2009 non si è curata della questione di cui, invece, si è fatto carico il legislatore della Regione "di arrivo" dei sette Comuni, ossia l'Emilia-Romagna.

In merito si segnala l'art. 2, comma 5, lett. b), l.r. 17/2009, secondo cui "i procedimenti amministrativi in corso per il rilascio di atti di natura autorizzatoria e abilitativa sono conclusi

(10) In argomento, seppur con annotazioni critiche rispetto all'impostazione tradizionale, cfr. G.D. COMPORI, *Tempus regit actionem. Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti amministrativi*, Torino, Giappichelli, 2001.

dalle amministrazioni locali, dalla Provincia di Rimini o dalla Regione Emilia-Romagna in applicazione delle norme della Regione Marche vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge 117/2009, previa acquisizione degli atti e di eventuale parere delle amministrazioni precedentemente competenti, ferma restando la loro autonomia; i provvedimenti autorizzatori e abilitativi fissano ove necessario un congruo termine per l'adeguamento alla disciplina della Regione Emilia-Romagna". Viene altresì in rilievo l'art. 6, comma 3, della stessa legge, secondo cui le amministrazioni competenti "concludono i procedimenti di pianificazione in corso secondo le disposizioni definite dalla Regione Marche in vigore alla data del 15 agosto 2009".

Per i procedimenti di cui sopra, dunque, viene stabilita una deroga al generale principio *tempus regit actum*, giacché l'ordinamento della Regione Emilia-Romagna opera un rinvio alle disposizioni dettate dalla Regione Marche⁽¹¹⁾. Si determina con ciò una sorta di applicazione *extra moenia* della legislazione delle Marche, che però non è veramente tale, e dunque non collide con il limite territoriale imposto dall'ordinamento alla potestà legislativa regionale: infatti si tratta di una libera e autonoma scelta del legislatore dell'Emilia-Romagna, che si muove in armonia con il principio di leale collaborazione nei rapporti tra Regioni.

Occorre peraltro evidenziare che le regole appena descritte non esauriscono la materia visto che, come sappiamo, la l.r. 17/2009 è stata affiancata dall'Intesa tra le due Regioni ratificata con l'art. 4 l.r. 5/2010. L'Intesa infatti contiene varie discipline di settore, che devono essere compulsate singolarmente per verificare se nei rispettivi ambiti la situazione appena descritta trovi conferma o – invece – conosca qualche aggiustamento.

(11) Stando alla lettera della norma il rinvio appare statico e non dinamico: infatti ci si riferisce espressamente alle norme "vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge 117/2009" ovvero alle disposizioni "in vigore alla data del 15 agosto 2009", sicché le modifiche eventualmente introdotte dal legislatore marchigiano dopo di allora non dovrebbero venire in rilievo.

Fin qui le regole sui procedimenti per il rilascio di “*atti con natura autorizzatoria o abilitativa*” nonché per la definizione dei “*procedimenti di pianificazione*”. Al di là di tali ambiti, sempre nell’art. 2, comma 5, lett. b), l.r. 17/2009 si rinviene la disposizione secondo cui “*con successivi accordi tra le due Regioni potranno essere diversamente disciplinate le modalità di conclusione dei procedimenti concernenti sovvenzioni, contributi, concessioni, sussidi e ausili finanziari in genere*”. Mediante tale disposizione si è voluto far sì che la Regione Marche e la Regione Emilia-Romagna possano modulare il regime transitorio dei procedimenti di sovvenzione tenendo conto delle peculiarità di ciascuna fattispecie. Alcune pattuizioni in tal senso risultano contenute nella suddetta Intesa, la quale si sofferma tra l’altro sui procedimenti a matrice “comunitaria”, ossia sulle procedure volte all’attribuzione di contributi a valere sui fondi strutturali o sulla politica agricola comune⁽¹²⁾, per le quali vengono poste regole frutto non solo dell’incontro di volontà tra le due Regioni ma anche del confronto con le varie direzioni generali della Commissione europea.

3. *L’effetto sulla gestione dei servizi pubblici e sulle risorse finanziarie*

Il distacco-aggregazione dei sette Comuni dell’Alta Valmarecchia viene necessariamente ad incidere sull’erogazione dei servizi pubblici nonché sul riparto delle risorse finanziarie.

A tal proposito le istituzioni coinvolte hanno dovuto muoversi tenendo conto di due principi fondamentali, quello di continuità del servizio, da un lato, e quello di adeguatezza delle risorse, dall’altro.

Le relative misure sono state declinate diversamente a seconda delle specificità di ciascun settore, e si rinvencono

(12) Si veda in merito l’allegato 4 all’Intesa.

innanzitutto nelle varie parti dell'Intesa tra la Regione Marche e la Regione Emilia-Romagna, anche se non vanno trascurate le iniziative assunte a livello di Provincia di Pesaro-Urbino nonché di Provincia di Rimini.

L'allegato 3 all'Intesa, ad esempio, concerne il trasporto pubblico locale, in merito a cui si conviene che le attività oggetto del contratto di servizio già in essere con la Società Adriabus continuino fino al 30 giugno 2013, e che a fronte di ciò la quota "territoriale" delle accise sulla benzina e sul gasolio venga assicurata alla Regione Marche anziché alla Regione Emilia-Romagna⁽¹³⁾.

L'allegato 5 all'Intesa, allo stesso modo, riguarda i servizi sociali e socio-educativi nonché socio-sanitari, in relazione ai quali si stabiliscono varie misure volte non solo alla prosecuzione ma anche al potenziamento degli stessi nell'ambito dei sette Comuni, e si pongono le regole sul riparto degli oneri, stabilendo, tra l'altro, che per l'anno 2009 la Regione Marche corrisponda l'interrezza dei fondi di provenienza statale e gli 8/12 dei fondi provenienti dal proprio bilancio spettanti al territorio dell'Alta Valmarecchia, mentre l'integrazione dei 4/12 di questi ultimi fondi rimangono a carico della Regione Emilia-Romagna.

L'allegato 6, infine, prevede che, a fronte dell'impegno della Regione Marche di garantire in generale la continuità dei servizi a favore della popolazione dei sette Comuni anche dopo il 15 agosto 2009 e sino alla fine dell'anno, la Regione Emilia-Romagna riconosca la quota "territoriale" dei tributi maturati in relazione all'annualità 2009 (in riferimento a tassa automobilistica regionale, IRAP, addizionale regionale all'IRPEF, altri tributi).

In materia di servizi pubblici vengono peraltro in rilievo non solo le esigenze di finanziamento ma anche quelle connesse

(13) Per maggiori dettagli si veda l'allegato 6, relativo al riparto dei gettiti delle entrate tributarie regionali a seguito del distacco, cui del resto lo stesso allegato 3 rinvia espressamente.

alle differenze tra i due ordinamenti regionali, tra l'altro con specifico riguardo agli standard previsti per lo svolgimento delle attività⁽¹⁴⁾. Anche in tali ambiti, oltre che in altri settori, risulteranno utilizzabili le prerogative configurate dalla l.r. 17/2009, laddove prevede che con decreto del Presidente si possa effettuare la *“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”* (art. 2, comma 4, lett. d), così come nella parte in cui dispone che *“ai fini dell'adeguamento alla disciplina della Regione Emilia-Romagna delle modalità di esercizio delle attività già autorizzate in base alla normativa della Regione Marche, la Regione può disporre con proprio atto modalità e termini entro i quali l'adeguamento deve essere completato”* (art. 2, comma 6).

Tanto in tema di servizi pubblici quanto in termini più generali, il passaggio dei sette Comuni si ripercuote sull'accesso ai trasferimenti che lo Stato riconosce annualmente alle autonomie territoriali sia a norma della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dei relativi provvedimenti di attuazione, sia in sede di riparto dei vari fondi di settore (il Fondo sanitario nazionale, il Fondo nazionale per le politiche sociali, il Fondo nazionale per le non autosufficienze, il Fondo per le politiche per la famiglia, il Fondo di sostegno per l'accesso agli alloggi in locazione, il Fondo nazionale per la montagna). Il problema è quello di una rimodulazione delle risorse che tenga conto del riassetto dovuto al distacco-aggregazione dell'Alta Valmarecchia e che, di conseguenza, comporti una decurtazione delle somme attribuite alla Regione Marche ed un incremento degli importi destinati alla Regione Emilia-Romagna. A tal proposito l'Intesa tra le due Regioni ha scelto, quale criterio di massima e ferme restando

(14) È il caso, ad esempio, della disciplina sull'accreditamento delle strutture che erogano servizi sociali, disciplina che le due Regioni hanno dettato in modo non del tutto collimante.

le peculiarità dei vari settori, di distinguere tra l'annualità 2009 e quelle dal 2010 in poi⁽¹⁵⁾: per la prima, si è preferito non richiedere allo Stato l'adozione di disposizioni *ad hoc*, e rimanere sul piano della collaborazione tra i due enti in modo tale da garantire che i fondi corrispondenti al territorio dell'Alta Valmarecchia non vengano distolti dalla loro destinazione nonostante il transito verificatosi nel corso dell'anno; per le seconde, le parti hanno formulato delle ipotesi di ridefinizione dei trasferimenti secondo percentuali o importi concordati, e hanno previsto l'impegno di domandare congiuntamente allo Stato di disporre in tal senso.

4. *Il nuovo assetto istituzionale della Comunità montana Alta Valmarecchia*

La procedura di distacco-aggregazione dei sette Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello ha provocato conseguenze anche sui sette Comuni unitariamente considerati in quanto facenti parte della Comunità montana Alta Valmarecchia, già costituita nel territorio della Regione Marche.

Nell'ambito del processo di riordino delle Comunità montane operato dalle Regioni nel corso del 2008, in attuazione dell'art. 2, commi 16-22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)⁽¹⁶⁾, la Regione Marche ha riservato un trattamento speciale alla suddetta Comunità montana proprio nella prospettiva che i sette Comuni potessero essere distaccati e aggregati alla Regione Emilia-Romagna. La Regione Marche,

(15) Si vedano in particolare l'art. 5 dell'Intesa nonché gli allegati 2 e 4. Si ricordi altresì che l'Intesa incide soltanto parzialmente sulla materia della sanità.

(16) Per una disamina delle leggi regionali di riordino delle Comunità montane adottate in attuazione della legge finanziaria 2008 sia consentito rinviare a R. FILIPPINI e A. MAGLIERI, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali* in questa Rivista, n. 3/4 del 2008, p. 341 ss.

infatti, aveva previsto che fino all'entrata in vigore della legge 117/2009, la Comunità montana Alta Valmarecchia non fosse soppressa e che i Comuni in essa ricompresi non entrassero a far parte del nuovo ambito territoriale configurato dalla legge regionale ⁽¹⁷⁾.

La norma adottata dalla Regione Marche non ha disposto l'automatica soppressione della Comunità montana nel momento dell'entrata in vigore della legge statale ⁽¹⁸⁾. Pertanto, il potere di decidere sull'assetto istituzionale della Comunità montana stessa è stato rimesso alla Regione Emilia-Romagna.

Con la legge regionale 4 novembre 2009, n. 17, come già detto nei paragrafi precedenti, la Regione Emilia-Romagna ha attuato la legge 117/2009 e, nell'ambito della suddetta legge

(17) Si veda l'art. 23, comma 13, della l.r. Marche 1° luglio 2008, n. 18 "Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali": "Fino all'entrata in vigore della legge statale per l'aggregazione dei Comuni marchigiani di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo e Talamello alla Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'art. 132, comma 2, della Costituzione e comunque non oltre il 31 dicembre 2009, le Comunità montane 'A' e 'B' di cui alla l.r. 12/1995 non sono sopresse e i Comuni in esse ricompresi non entrano a far parte della Comunità montana corrispondente all'Ambito 1 dell'allegato A alla presente legge". La "zona A" di cui all'art. 2 dell'abrogata l.r. 12/1995 ricomprende i Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, S. Leo, S. Agata Feltria, Talamello, dunque, coincide con la Comunità montana Alta Valmarecchia; la "zona B" ricomprende i Comuni di Auditore, Belforte all'Isauro, Carpegna, Frontino, Lunano, Macerata Feltria, Mercatino Conca, Monte Cerignone, Montecopiolo, Monte Grimano, Piandimeleto, Pietrarubbia, Sassocorvaro, Sassofeltrio, Tavoleto e coincide con la Comunità montana del Montefeltro.

(18) Si segnala, tuttavia, che con un successivo intervento legislativo, la Regione Marche ha apportato una serie di modificazioni alla propria legge 18/2008. Tra le norme finali e transitorie della l.r. 4 agosto 2009, n. 20 si prevedeva che, decorsi dieci giorni dall'entrata in vigore della citata l.r. 20/2009, gli organi rappresentativi ed esecutivi della Comunità montana Alta Valmarecchia decadessero dalle loro funzioni e i loro componenti cessassero dalle rispettive cariche e che le funzioni di tali organi fossero svolte dal Presidente della Comunità montana in carica alla data di entrata in vigore della l.r. 20/2009, quale Commissario straordinario dell'ente. Tale legge regionale, però, non ha dispiegato i propri effetti nei riguardi della Comunità montana Alta Valmarecchia, in quanto, ai sensi dell'art. 33, comma 2, dello statuto della Regione Marche, è entrata in vigore il 28 agosto 2009, dunque, successivamente all'entrata in vigore della legge statale 117/2009.

regionale, è stata disciplinata la procedura per l'adeguamento dell'assetto istituzionale della Comunità montana Alta Valmarecchia.

L'art. 4, comma 1, della l.r. 17/2009 ha elevato a dieci il numero massimo delle Comunità montane (originariamente previsto nel limite massimo di nove dall'art. 4, comma 2, della l.r. 10/2008)⁽¹⁹⁾ nel caso in cui la Comunità montana avesse voluto – come effettivamente è avvenuto – mantenere tale assetto istituzionale. Secondo la procedura indicata all'art. 4 citato, il Presidente della Giunta regionale, con proprio decreto di ridelimitazione della Comunità montana, aveva la possibilità di confermarne o modificarne l'ambito territoriale ovvero disporre la soppressione con eventuale contestuale trasformazione in Unione di Comuni. Il decreto presidenziale è stato assunto “sentiti i Comuni interessati”, ossia attraverso le deliberazioni dei rispettivi Consigli comunali, nelle quali è stata esplicitata la scelta di mantenere il modello istituzionale della Comunità montana e l'attuale ambito territoriale⁽²⁰⁾. Dando dunque seguito alla volontà espressa dai sette Comuni, il Presidente della Giunta regionale ha adottato il decreto n. 339 del 21 dicembre 2009 con il quale è stato confermato l'ambito territoriale della Comunità montana Alta Valmarecchia e sono

(19) La l.r. 30 giugno 2008, n. 10 recante “Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni” al Capo I del Titolo II disciplina il riordino delle Comunità montane. Sulla base del Patto interistituzionale del dicembre 2007 ed in attuazione degli indirizzi regionali per l'auto-riforma dell'amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni ed il riordino istituzionale, la l.r. 10/2008 ha impostato un nuovo e più avanzato riordino territoriale attraverso modifiche alla disciplina dell'associazionismo intercomunale e dell'incentivazione delle forme associative ed in particolare attraverso un disegno di riassetto complessivo delle Comunità montane. Per un'analisi del percorso compiuto dalla Regione Emilia-Romagna si veda P. MORBIOLI e R. TOMMASI, *Il riordino territoriale e istituzionale delle Comunità montane* in questa *Rivista*, Supplemento n. 4/2008, p. 17 ss.

(20) Si vedano i pareri espressi dai Consigli comunali di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria, Talamello, rispettivamente, con deliberazione consiliare n. 38, n. 40, n. 56, n. 64, n. 58, n. 37, n. 59 del 2009.

stati disposti i termini per l'approvazione del nuovo statuto e per la costituzione dei nuovi organi in adeguamento al Capo I del Titolo II della l.r. 10/2008, rispettivamente, 15 febbraio e 15 aprile 2010. Secondo la disciplina dettata con l.r. 17/2009, fino all'adozione del decreto presidenziale ed alla conseguente revisione dello statuto e della disciplina degli organi della Comunità montana, la medesima Comunità montana continua ad operare nel rispetto dello statuto vigente, con gli organi in carica in regime di *prorogatio* ⁽²¹⁾.

L'inserimento della Comunità montana Alta Valmarecchia nell'ordinamento emiliano-romagnolo si è reso complicato anche alla luce del fatto che il processo di riordino territoriale, operato con l.r. 10/2008, si trovava in una fase di attuazione già avanzata ⁽²²⁾. Il legislatore regionale ha dunque derogato la procedura di ridelimitazione degli ambiti territoriali delle Comunità montane disciplinata all'art. 4, commi da 2 a 7, della l.r. 10/2008, mantenendo però ferma l'applicazione dell'art. 4, comma 8, della medesima l.r. 10/2008, con riguardo alla pro-

(21) Cfr. art. 4, comma 4, della l.r. 17/2009. Il medesimo articolo ai successivi commi 5 e 6 prevede inoltre: "Le funzioni in materia di agricoltura e di vincolo idrogeologico conferite alle Comunità montane da leggi della Regione Emilia-Romagna sono esercitate per i Comuni di cui all'art. 1, comma 1, dalla Provincia di Rimini fino alla definizione del nuovo assetto istituzionale della Comunità montana dell'Alta Valmarecchia" e "Per le domande di autorizzazione relative al vincolo idrogeologico, di cui all'art. 150, comma 2, della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale), presentate ai Comuni di cui all'art. 1, comma 1, prima dell'entrata in vigore della presente legge, non si applicano le disposizioni sulla pubblicazione all'albo pretorio previste al punto 2.4.1 della direttiva regionale concernente le procedure amministrative e le norme tecniche relative alla gestione del vincolo idrogeologico, approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 1117 del 2000".

(22) Dopo l'adozione, nel mese di febbraio 2009, dei decreti di ridelimitazione degli ambiti territoriali delle nuove Comunità montane da parte del Presidente della Giunta regionale e l'approvazione, nella primavera inoltrata del medesimo anno, degli statuti delle nuove Comunità montane e delle Unioni di Comuni subentranti a Comunità montane soppresse, particolarmente delicata si è dimostrata la gestione del passaggio da un ente all'altro. La prevista soppressione delle Comunità montane, contestuale all'insediamento degli organi delle Unioni di Comuni ad esse subentranti si è conclusa alla fine del 2009.

cedura di ridelimitazione da parte del Presidente della Giunta regionale ed ai relativi termini⁽²³⁾.

La l.r. 10/2008 prevede che lo statuto della Comunità montana sia approvato o modificato dai Consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie dei Comuni e che, quando la legge impone obblighi di adeguamento statutario, se i Consigli comunali non vi provvedono entro il termine fissato o, in mancanza, entro i quattro mesi dall'entrata in vigore della legge che impone l'adeguamento, provvede in via sostitutiva il Presidente della Giunta regionale⁽²⁴⁾. Pertanto, al fine di completare il procedimento di adozione dello statuto della Comunità montana Alta Valmarecchia, quest'ultimo deve essere approvato in identico testo da tutti i Comuni.

La difformità del testo approvato da uno dei sette Comuni (il Comune di Casteldelci) ha reso necessario l'intervento sostitutivo della Regione, come già avvenuto nel corso del processo di riordino territoriale operato ai sensi della l.r. 10/2008⁽²⁵⁾. Con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 55 del 19 marzo 2010 è stato, infatti, approvato per il Comune di Casteldelci lo statuto della Comunità montana Alta Valmarecchia.

(23) Cfr. art. 4, commi 2 e 3, della l.r. 17/2009. L'art. 4, comma 8, della l.r. 10/2008 prevede, tra l'altro, che il Presidente della Giunta regionale, con i decreti di ridelimitazione, disciplini i rapporti successivi prevedendo anche il termine per l'approvazione dei nuovi statuti e per la costituzione dei nuovi organi.

(24) Cfr. art. 8, commi 1 e 2, della l.r. 10/2008.

(25) L'esigenza di adottare decreti presidenziali di approvazione degli statuti delle Comunità montane in sostituzione di alcuni Consigli comunali si era già manifestata nel 2009, a causa di difformità dei testi e mancanza di maggioranze qualificate, rispetto ad otto Comunità montane su nove (e precisamente Nuova Comunità montana Appennino Bolognese, Nuova Comunità montana Appennino Reggiano, Nuova Comunità montana Appennino Forlivese, Nuova Comunità montana delle Valli del Nure e dell'Arda, Nuova Comunità montana Parma Est, Nuova Comunità montana Taro Ceno, Nuova Comunità montana Appennino Piacentino, Nuova Comunità montana del Frignano). Si vedano i seguenti decreti del Presidente della Giunta regionale: nn. 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169 del 29 maggio 2009 e n. 175 del 3 giugno 2009. Tutti i citati decreti sono reperibili al seguente link: http://www.Regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni_associate/pagine/Riordino_cm/DPGR/decreti_sostitutivi.htm.

Al momento in cui si scrive si resta dunque in attesa dell'entrata in vigore dello statuto e dell'insediamento dei nuovi organi della Comunità montana Alta Valmarecchia⁽²⁶⁾ con la conseguenza che, fino ad allora, come già detto, la Comunità montana continua ad operare nel rispetto dello statuto vigente, con gli organi in carica in regime di *prorogatio*.

5. *L'aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia e le conseguenze sulla rappresentanza nei Consigli provinciali*

Tra le conseguenze discendenti dal distacco-aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia merita di essere affrontata brevemente anche quella concernente la rappresentanza politica in seno ai Consigli provinciali, con particolare riferimento a quello di Rimini.

Nel corso del dibattito parlamentare che ha portato alla legge 117/2009 più volte è emersa la tematica della rappresentanza politica con riguardo ai consiglieri provinciali eletti nei collegi elettorali che comprendono il territorio dei Comuni distaccati, alla luce del fatto che nel giugno 2009 le elezioni amministrative hanno interessato anche le Province di Pesaro-Urbino e di Rimini⁽²⁷⁾. Nel corso dell'indagine conoscitiva svoltasi presso la Commissione I della Camera dei deputati nel corso del 2009, era stato sottolineato che l'entrata in vigore della legge statale di distacco dopo la formazione dei Consigli provinciali avrebbe provocato una "sorta di 'strabismo' elettorale nel senso

(26) Destano preoccupazioni, in tale adeguamento istituzionale, le vicende che stanno interessando il Comune di Pennabilli a seguito della sospensione del Consiglio comunale a causa delle dimissioni presentate da oltre la metà dei consiglieri assegnati. Il Consiglio comunale di Pennabilli risulta, infatti, sospeso e la provvisoria amministrazione dell'ente è attualmente in capo al Commissario prefettizio. Si veda la notizia di stampa "Comune commissariato, valle bloccata" pubblicata su *La voce di Romagna-Rimini* il 1° aprile 2010.

(27) Si vedano, nel corso della prima lettura alla Camera dei deputati, le sedute della Commissione I, in sede referente, del 27 gennaio, 4 febbraio, 24 febbraio 2009.

che, dal punto di vista della rappresentanza, gli elettori non si vedrebbero proiettati nel Consiglio provinciale della Provincia dalla quale, grazie ad una legge del Parlamento, sono entrati a far parte. Al contrario essi sarebbero rappresentati in Consigli provinciali di cui ormai non sarebbero più parte, dal punto di vista territoriale e amministrativo”⁽²⁸⁾.

In effetti, la legge 117/2009, entrata in vigore dopo le elezioni provinciali del giugno 2009, all’art. 2, comma 4, ha previsto che, entro l’11 febbraio 2010, fossero rideterminate le tabelle delle circoscrizioni dei collegi elettorali delle Province di Pesaro-Urbino e di Rimini ai sensi dell’art. 9 della legge 122/1951 (il quale dispone che tali tabelle siano definite, su proposta del Ministro dell’Interno, sentite previamente le Province interessate, con decreto del Presidente della Repubblica, da pubblicarsi sulla *Gazzetta Ufficiale*)⁽²⁹⁾.

Con decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2010⁽³⁰⁾ sono stati rideterminati i collegi uninominali delle Province di Pesaro-Urbino e Rimini. I seggi assegnati alla Provincia di Rimini restano pari a ventiquattro⁽³¹⁾. La precedente tabella delle circoscrizioni della Provincia di Rimini era stata disposta con il d.P.R. 5 novembre 1993, n. 514, subito dopo l’istituzione di tale Provincia, prendendo a base la popolazione dal censimento del 1991, pari a 258.718 residenti, popolazione

(28) Così il prof. T. FROSINI nel corso dell’audizione dell’11 febbraio 2009 nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulle problematiche relative al distacco di Comuni dalla Regione Marche e alla loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna.

(29) L’art. 9, comma 4, della legge 122/1951 prevede inoltre che “Nel caso in cui la Provincia non esprima il proprio avviso entro trenta giorni dalla richiesta, il decreto può essere comunque adottato”. Tale termine di trenta giorni è stato incrementato, rispetto al precedente termine di quindici giorni, dall’art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, come convertito dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.

(30) Il citato d.P.R. è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 38 del 16 febbraio 2010.

(31) I sette Comuni aggregati sono suddivisi in due collegi: il collegio 23 di Talamello-Novafeltria comprende i cinque Comuni di Casteldelci, Novafeltria, Pennabilli, Sant’Agata Feltria, Talamello ed il collegio 24 di Verucchio comprende i due Comuni di Maiolo e San Leo.

cui corrisponde un numero di consiglieri provinciali da eleggere pari a ventiquattro. L'art. 37, comma 2, lett. c) del Testo unico enti locali (d.lgs. 267/2000) prevede, infatti, che solo con una popolazione non inferiore a 300.000 abitanti il numero dei consiglieri salga a trenta e, dunque, mutino i collegi provinciali da determinare considerato che, ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge 122/1951, in ogni Provincia sono "costituiti tanti collegi quanti sono i consiglieri provinciali ad essa assegnati". Prendendo a base i dati del censimento 2001, sommando la popolazione dei sette Comuni pari a 17.357 residenti alla restante popolazione della Provincia di Rimini (272.676 residenti) si ottiene la somma pari a 290.033 cui corrisponde sempre il numero di ventiquattro seggi, dato che non si raggiunge la soglia dei 300.000 abitanti.

In prospettiva futura, si dovrà tenere conto di due aspetti: da un lato le prossime elezioni provinciali dovrebbero svolgersi nel 2014 dopo il censimento del 2011 che potrebbe incrementare il numero degli abitanti e, dall'altro, dal 2011 opererà la riduzione del numero dei consiglieri provinciali di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. 2/2010 convertito nella legge 42/2010⁽³²⁾.

Nel frattempo, alla luce della modificazione dei collegi provinciali intervenuta però a legislatura in corso, si pone la problematica connessa al fatto che gli elettori dell'Alta Valmarecchia non hanno potuto partecipare all'elezione di propri rappresentanti nel Consiglio provinciale di riferimento che ora è quello di Rimini.

(32) L'art. 1, comma 1, del c.d. d.l. enti locali modifica l'art. 2, comma 184, della legge 191/2009 (Finanziaria 2010) il quale prevede che "In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, il numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali è ridotto del 20 per cento. L'entità della riduzione è determinata con arrotondamento all'unità superiore. Ai fini della riduzione del numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali di cui al primo periodo non sono computati il Sindaco e il Presidente della Provincia". Tale riduzione si applica a decorrere dal 2011, e per gli anni successivi, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo Consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo (come dispone l'art. 1, comma 2, del citato decreto-legge convertito).

Al riguardo, si segnala la deliberazione del Consiglio provinciale di Rimini 23 marzo 2010, n. 16 con la quale è stato approvato l'ordine del giorno per l'integrazione del Consiglio provinciale con quattro "Consiglieri Associati Valmarecchia" presentato da alcuni consiglieri sulla base della mozione "Consiglieri Associati Valmarecchia"⁽³³⁾. Con tale ordine del giorno il Consiglio provinciale di Rimini invita il Presidente e la Giunta provinciale ad integrare il Consiglio con quattro rappresentanti dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello, due in qualità di rappresentanti delle maggioranze consiliari e due in rappresentanza delle minoranze, attribuendo ai consiglieri "associati" la possibilità di partecipare ai lavori del Consiglio provinciale e delle Commissioni consiliari con diritto di parola e senza diritto di voto, riconoscendo agli stessi i soli rimborsi spese così come previsto dalle normative vigenti e, infine, stabilendo che la nomina dei consiglieri "associati" avvenga per il tramite dei sette Sindaci dell'Alta Valmarecchia, di cui alla legge 117/2009, in concerto tra di loro e sentiti i rispettivi Consigli comunali. Tale iniziativa si propone di risolvere il problema della rappresentanza politica dei territori dell'Alta Valmarecchia attraverso la modalità suggerita che è stata recepita dal Consiglio provinciale. La soluzione prospettata non altera la composizione del Consiglio formato da ventiquattro consiglieri (cosa che non sarebbe consentita come già si è detto), ma garantisce la rappresentanza delle popolazioni dei sette Comuni aggregati attraverso la partecipazione, con diritto di parola, di quattro consiglieri ai lavori del Consiglio provinciale e delle Commissioni consiliari⁽³⁴⁾.

(33) La deliberazione n. 16/2010 e l'ordine del giorno sono reperibili sul sito della Provincia di Rimini al link http://www.provincia.rimini.it/amm/index_atti.html.

(34) Qualche perplessità potrebbe suscitare la proposta che mira a riconoscere agli stessi consiglieri i rimborsi spese previsti dalle normative vigenti, in quanto il rimborso spese agli amministratori generalmente è connesso all'esercizio di un effettivo mandato. Si vedano: l'art. 84 t.u.e.l. "Rimborso delle spese di viaggio"

Le prime elezioni in Emilia-Romagna alle quali hanno potuto già partecipare gli elettori dell'Alta Valmarecchia sono quelle regionali del 28 e 29 marzo 2010.

6. *Il Parco naturale del Sasso Simone e Simoncello: verso il primo parco interregionale d'Italia*

Il Parco naturale del Sasso Simone e Simoncello⁽³⁵⁾, con una superficie complessiva di circa 5.000 ettari, interessa i Comuni di Carpegna, Frontino, Montecopiolo, Piandimeleto, Pennabilli e Pietrarubbia, tutti nella Provincia di Pesaro-Urbino ad eccezione del Comune di Pennabilli, aggregato alla Regione Emilia-Romagna dall'agosto 2009.

La procedura di distacco-aggregazione, dunque, pone la questione dell'istituzione di un parco interregionale, ipotesi ancora mai concretizzata in Italia.

La legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394⁽³⁶⁾ disciplina l'ipotesi di aree protette regionali – tra cui

come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge 244/2007 (Finanziaria 2008), il decreto interministeriale 12 febbraio 2009 "Fissazione della misura del rimborso delle spese sostenute dagli amministratori locali in occasione delle missioni istituzionali" e l'art. 77-bis, comma 13, del decreto-legge 112/2008, convertito dalla legge 133/2008.

(35) Il Parco naturale del Sasso Simone e Simoncello è stato istituito dall'art. 36 della l.r. Marche 28 aprile 1994, n. 15 che, in sede di prima applicazione della legge stessa, ha istituito i parchi di Gola della Rossa, di Monte S. Bartolo e, appunto, di Sasso Simone e Simoncello. Strettamente confinante col parco vi è un'omonima riserva naturale della Provincia di Arezzo (Regione Toscana) collocata nel Comune di Sestino che sovrasta l'intero Sasso di Simone e i rilievi argillosi circostanti fino al Simoncello formando un complesso unico con il confinante parco del Sasso Simone e Simoncello. Si veda il sito del Parco: <http://www.parcosimone.it>.

(36) Nel 1991 venne approvata la legge n. 394 "Legge quadro sulle aree protette" che, recependo alcune pronunce della Corte costituzionale, ha dettato i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, in attuazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 366 del 1992 ha affermato che la disciplina delle aree protette è contrassegnata "da un complesso intreccio di competenze concorrenti dello Stato, delle Regioni (o delle Province autonome) e degli enti locali, in ragione del quale si impongono,

rientrano i parchi naturali regionali⁽³⁷⁾ – che insistono sul territorio di più Regioni e prevede che queste vengano istituite dalle “Regioni interessate, previa intesa tra le stesse, e gestite secondo criteri unitari per l’intera area delimitata”⁽³⁸⁾.

fra i predetti soggetti, adeguate forme di collaborazione in ossequio al generale principio di leale cooperazione”. Tra le sentenze più rilevanti pronunciate prima della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, si segnala la sentenza n. 282 del 2000 con la quale la Consulta ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell’istituzione di parchi e riserve naturali regionali senza il rispetto delle modalità di partecipazione degli enti locali interessati stabilite dalla legge quadro, dichiarando l’illegittimità costituzionale di una disciplina regionale che non garantiva un’effettiva partecipazione degli enti locali al procedimento di istituzione di un’area protetta. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sia antecedente che successiva alla riforma costituzionale del 2001 si veda C. BASEGGIO, *Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale*, in questa *Rivista*, n. 5/2007, p. 513 ss. L’Autore osserva, tra l’altro, che “con l’importante sentenza n. 108 del 2005 la Corte costituzionale prende espressa posizione sulla suddivisione ‘post Titolo V’ delle competenze tra Stato e Regioni in tema di interventi regionali in materia di aree protette. Richiamandosi alle decisioni intervenute tra il 2001 e il 2003 la Corte ha anzitutto ribadito che ‘Relativamente all’art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, non si può parlare di una *materia* in senso tecnico, qualificabile come *tutela dell’ambiente*, riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003)’ [...] Nelle aree protette di interesse regionale, invece, le singole Regioni sono libere di stabilire obiettivi di tutela, e dunque regimi di protezione, diversi da quelli propri dei parchi nazionali in quanto «il parco regionale è, infatti, tipica espressione dell’autonomia regionale. Deve a questo proposito menzionarsi l’art. 23 della legge 394/1991, che stabilisce che il parco regionale è istituito con legge regionale e determina altresì i principi del regolamento del parco” (pp. 532-534).

(37) L’art. 2, comma 2, della legge quadro sulle aree protette 394/1991, classificando le aree naturali protette, stabilisce che i parchi naturali regionali sono formati da “aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell’ambito di una o più Regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali”.

(38) Cfr. art. 22, comma 4, della legge quadro 394/1991.

La disciplina adottata dal legislatore regionale dell'Emilia-Romagna dispone anch'essa che "all'istituzione dei Parchi interregionali si provvede con legge regionale che ratifica le intese con le Regioni interessate" ⁽³⁹⁾ ed introduce una definizione di parchi interregionali intendendo quelli "costituiti da insiemi territoriali caratterizzati da valori naturali, scientifici, storico-culturali e paesaggistici di particolare interesse e complessità che per la loro localizzazione geografica possono svolgere un ruolo di connessione con aree protette appartenenti a Regioni contermini" ⁽⁴⁰⁾.

Nelle more dell'istituzione del Parco interregionale, la Regione Emilia-Romagna, nell'art. 6 della propria l.r. 30 novembre 2009, n. 23 ⁽⁴¹⁾, ha adottato disposizioni per la gestione del Parco naturale del Sasso Simone e Simoncello. In particolare, si prevede che, in attesa di addivenire al parco interregionale, l'ente di gestione del Parco naturale del Sasso Simone e Simoncello continui ad esercitare le proprie attività secondo gli strumenti normativi vigenti anche nella parte territoriale attualmente ricompresa all'interno della Regione Emilia-Romagna per effetto della legge 117/2009 e che gli organi gestionali del Parco dispieghino effetti fino alla loro scadenza, precisando che le nuove nomine degli organi e le modifiche agli strumenti normativi di gestione e di pianificazione del Parco sono compiute d'intesa tra le due Regioni Marche ed Emilia-Romagna ⁽⁴²⁾.

(39) Cfr. art. 41 della l.r. Emilia-Romagna 6/2005.

(40) Cfr. art. 4, comma 1, lett. *b*), della citata l.r. 6/2005.

(41) Si tratta della legge regionale recante "Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio. Modifica della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio) e norme transitorie in merito alla legge regionale 30 ottobre 2008, n. 19 (Norme per la riduzione del rischio sismico)".

(42) Le due Regioni dovranno individuare una disciplina comune anche alla luce delle differenze tra le rispettive leggi regionali in materia di aree protette. A titolo esemplificativo si segnalano alcuni profili divergenti tra le due discipline regionali: *a*) il piano territoriale del Parco in Emilia-Romagna è approvato dalla Provincia secondo la procedura di approvazione del PTCP coordinata con le norme di cui all'art. 28 della l.r. 6/2005, mentre nelle Marche è adottato dall'organismo di gestione ai

A favore del Parco sono state, inoltre, adottate disposizioni per il suo finanziamento. L'art. 13 della l.r. Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24 stabilisce che, sempre nelle more dell'istituzione del parco interregionale, la Regione Emilia-Romagna concorre al finanziamento delle attività dell'ente di gestione del parco naturale del Sasso Simone e Simoncello, in proporzione della superficie ricompresa nel proprio territorio, per effetto della legge 117/2009⁽⁴³⁾.

Oltre a tali misure transitorie, è stato contestualmente avviato il percorso finalizzato all'istituzione del parco interregionale. Tale percorso non è stato ricondotto all'Intesa sottoscritta l'11 febbraio 2010 e di cui si è già detto nella premessa di questo articolo.

Il 22 gennaio 2010 è stato sottoscritto uno specifico "Protocollo d'intenti" da parte degli Assessori regionali all'ambiente delle Regioni Marche ed Emilia-Romagna⁽⁴⁴⁾. Il Protocollo d'intenti istituisce un gruppo di lavoro interregionale con il compito di predisporre il testo di legge che darà vita e regolerà il Parco naturale interregionale del Sasso Simone e Simoncello

sensi dell'art. 15 della l.r. 15/1994; b) gli strumenti attuativi delle Riserve naturali regionali in Emilia-Romagna sono il regolamento della Riserva e il Programma triennale di tutela e di valorizzazione (artt. 46 e 47, l.r. 6/2005), mentre nelle Marche sono il Piano di gestione ed il regolamento attuativo (art. 19, l.r. 15/1994) analogamente a quanto previsto per i parchi; c) gli enti di gestione dei parchi regionali emiliano-romagnoli sono consorzi obbligatori costituiti tra le Province, i Comuni, le Comunità montane e le altre forme associative (e gli organi sono il Consiglio, il Comitato esecutivo, il Presidente, l'Organo di revisione). Nelle Marche la legge istitutiva dei parchi regionali può prevedere che alla gestione siano preposti appositi enti regionali di diritto pubblico o consorzi obbligatori tra enti locali o la Provincia o la Comunità montana (art. 12).

(43) Il comma 2 dell'art. 13 della l.r. 24/2009 aggiunge che: "A tal fine la Regione Emilia-Romagna è autorizzata a stanziare per l'esercizio 2010 la somma di euro 180.000,00 a valere sul Capitolo 38084 nell'ambito della U.P.B. 1.4.2.2.13500 - Parchi e riserve naturali".

(44) Si veda la notizia "Parco del Sasso Simone e Simoncello, firmata un'intesa" del 22 gennaio 2010 pubblicata sul sito della Regione Emilia-Romagna e reperibile al seguente link: http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ERMES/notizie/news/2010/gen/parco_sasso_simone.htm.

e che, unitamente all'attuale Consiglio del Parco, gestirà anche la fase di passaggio verso il primo parco interregionale d'Italia⁽⁴⁵⁾.

Nel territorio dell'Alta Valmarecchia interessato dal distacco-aggregazione dei sette Comuni si segnala, inoltre, la presenza del Parco museo minerario delle miniere di zolfo delle Marche, istituito con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio 20 aprile 2005, in attuazione dell'art. 15, comma 2, della legge 23 marzo 2001, n. 93, allo scopo di "conservare e valorizzare, anche per finalità sociali e produttive, i siti e i beni dell'attività mineraria con rilevante valore storico, culturale e ambientale"⁽⁴⁶⁾. La gestione del parco, inteso come ecomuseo, è affidata al Consorzio del parco museo minerario delle miniere di zolfo delle Marche, con personalità giuridica di diritto pubblico, costituito dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, dalla Regione Marche, dalla Provincia di Ancona, dalla Provincia di Pesaro-Urbino, dalle Comunità montane dell'Alta Valmarecchia, del Catria e Cesano, dell'Esino-Frasassi e dai Comuni di Arcevia (AN), Novafeltria, Pergola (PU), Sant'Agata Feltria, Sassoferrato (AN) e Talamello⁽⁴⁷⁾. Dunque, anche riguardo a tale Parco si pone l'interrogativo sul prosieguo delle attività di gestione, considerato che ora tra i soggetti istituzionali incaricati della medesima gestione sono annoverati anche i Comuni di Novafeltria, Sant'Agata Feltria, Talamello e la Comunità montana Alta Valmarecchia, transitati in Emilia-Romagna.

(45) La Regione Emilia-Romagna con deliberazione della Giunta regionale n. 35 del 18 gennaio 2010 ha approvato il Protocollo di Intenti per l'istituzione del Parco interregionale del Sasso di Simone e Simoncello, poi sottoscritto il 22 gennaio.

(46) Così l'art. 15, comma 2, della legge 93/2001.

(47) Cfr. art. 3 del d.m. 20 aprile 2005 istitutivo del Parco.

7. *L'isola amministrativa aretina di Badia Tedalda*

Esiste un'isola amministrativa della Regione Toscana con riferimento al Comune di Badia Tedalda nella Provincia di Arezzo. Il Comune toscano di Badia Tedalda è confinante con i Comuni di Borgo Pace, Casteldelci, Pennabilli, Pieve Santo Stefano, Sansepolcro, Sant'Agata Feltria, Sestino, Verghereto ed è composto da una serie di frazioni e località. Alcune di queste frazioni, sebbene facciano parte del Comune toscano di Badia Tedalda, sono circondate interamente dal territorio di altri Comuni della Provincia di Rimini (prima riconducibili alla Provincia di Pesaro-Urbino). La frazione di Ca' Raffaello, infatti, si trova al di fuori del territorio della Regione Toscana, di cui rappresenta un'*exclave* ed all'interno della Regione Emilia-Romagna, di cui rappresenta invece un'*enclave*⁽⁴⁸⁾, in quanto è circondata dai Comuni di Casteldelci, Pennabilli e Sant'Agata Feltria. Così anche le frazioni toscane di Santa Sofia e Cicognaia⁽⁴⁹⁾.

Nella geografia si definiscono isole amministrative "le zone territorialmente isolate, a qualche km di distanza dal corpo del Comune e incluse in altri Comuni: una soluzione sentita come funzionale fino al secolo XVIII, quando un Comune posto in una piana di fondo valle ricoperta da coltivazioni, aveva di frequente in un'area a parte, posta di regola sui monti vicini, i pascoli e i boschi indispensabili per la sussistenza della sua

(48) Nella geografia politica si definisce *enclave* una parte di territorio interamente compreso all'interno di uno Stato, che però appartiene ad un altro Paese, mentre la parte di territorio di uno Stato sovrano che si trova all'esterno dei confini della Nazione viene definita *exclave*. Tale distinzione viene utilizzata anche a livello amministrativo all'interno di uno stesso Stato, come viene riportato nel sito dell'Associazione Pro-Loco di Badia Tedalda: <http://www.prolocobadiatedalda.it/storiaecultura.html>.

(49) Per la descrizione della particolarità, fin dal 1277, dello *status* di Ca' Raffaello, S. Sofia e Cicognaia, si veda il citato sito web dell'Associazione Pro-Loco di Badia Tedalda.

popolazione”⁽⁵⁰⁾. Nell’ultima edizione del 2009 dell’Atlante di geografia statistica e amministrativa a cura dell’ISTAT si legge che “Il territorio comunale in alcuni casi si presenta composto anche da aree speciali, quali le isole amministrative che si riferiscono a parti del territorio comunale circondate interamente dal territorio di uno o più Comuni; queste aree sono spesso residui storici di accordi fra Comuni per lo sfruttamento di boschi, per l’utilizzo di guadi, oppure sono zone relitte non raggiungibili rispetto al corpo comunale principale in quanto ubicate sulla sponda opposta di un fiume che ha mutato il tracciato del suo alveo”⁽⁵¹⁾.

Le isole amministrative possono riguardare Comuni appartenenti alla medesima Regione, ma anche Comuni appartenenti a Regioni diverse⁽⁵²⁾. Quest’ultima ipotesi è proprio quella che si presenta nel territorio dei sette Comuni aggregati all’Emilia-Ro-

(50) Così L. GAMBÌ, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in L. GAMBÌ e F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995 e reperibile on-line su <http://www.eddyburg.it/article/articleview/7373/0/191/?PrintableVersion=enabled>.

(51) Cfr. p. 257 dell’Atlante di geografia statistica e amministrativa 2009 a cura dell’ISTAT consultabile al link: http://www.istat.it/dati/catalogo/20090728_00/atlan-te_geografia_statistica_amministrativa_2009.pdf.

(52) Si veda, ad esempio, il punto 2.2. dell’Atlante allegato al Programma di sviluppo rurale (PSR) della Regione Piemonte nel quale si legge che “Alcuni Comuni piemontesi hanno una o più isole amministrative, cioè porzioni di territorio comunale distaccate dal corpo principale. Le isole amministrative sono 78 nel complesso, ed appartengono a 61 Comuni. Fra gli altri, anche il neoistituito Comune di Mosso presenta due isole amministrative, una per ognuno dei due Comuni preesistenti. La superficie complessiva delle isole amministrative è di 16.821 ha, pari allo 0,67% della superficie territoriale piemontese; la loro superficie media è di 216 ha, con valori estremi di 2 ha e 1.500 ha. Alcune isole amministrative sono localizzate all’esterno dei confini provinciali del Comune di appartenenza. Inoltre, all’interno dei confini regionali piemontesi esistono isole amministrative di Comuni lombardi. Nelle rappresentazioni cartografiche di fenomeni socio-economici la cui quantificazione fosse nota soltanto al livello comunale (come ad esempio la popolazione residente o il numero di aziende agricole), le isole amministrative sono state attribuite alla stessa classe tematica del rispettivo Comune di appartenenza, a prescindere dall’effettivo valore (ignoto) assunto nelle singole isole amministrative dalla variabile rappresentante il fenomeno”. Cfr. <http://www.regione.piemonte.it/agri/speciali/ag2000/piano/atlan-te/premes.htm#isole>.

magna. L'Alta Valmarecchia è caratterizzata da tale peculiarità legata al proprio territorio ed alle vicende storiche che l'hanno attraversato.

Senza trattare diffusamente l'argomento in questa sede, ci si limita ad osservare, in conclusione, che le conseguenze già esaminate e discendenti dalla complessità giuridica della procedura di distacco-aggregazione di Comuni da una Regione all'altra, soprattutto con riguardo ai profili di pianificazione e gestione del territorio e dei servizi, trovano ulteriori elementi di problematicità nella peculiare articolazione di quella parte di territorio che si trova al confine tra Marche, Toscana ed Emilia-Romagna.