

***La discrezionalità “tecnica” della Politica (e la motivazione per relationem della legge) nell’individuazione delle “popolazioni interessate” al referendum consultivo ex art. 133 Cost.:***

di **Flavio Guella** – Ricercatore a tempo determinato A, Università di Trento

**ABSTRACT:** The paper analyzes the judgment of the Constitutional Court n. 214/2019 as an extension of the previous judgment n. 2/2018. In particular – deciding on the meaning to give to the term “*popolazioni interessate*” in art. 133, co. 2, of the Constitution – the Court opts for a solution that bases on objective criteria the decision on which residents to consult. As a result, the Constitutional adjudication of such cases shapes itself on similar forms to those of the administrative judge, pushing the system to demand an indirect motivation of the statutes approved to modify the circumscriptions of the local institutions.

**SOMMARIO:** 1. – La sentenza 214/2019 come prosecuzione della decisione 2/2018, superando i difetti interpretativi che avevano provocato l’inammissibilità della questione; 2. – L’iter del distacco della frazione di Marotta e i diversi referendum consultivi svolti o ipotizzati in assenza di norme generali attuative dell’art. 133 Cost.; 3. – Le incertezze della giurisprudenza in materia di referendum consultivo circa le variazioni territoriali, verso una decisione tecnico/politica caso per caso; 4. – I criteri indicati della Corte costituzionale agli organi regionali per l’apprezzamento degli interessi, tra sindacato sulla legge provvedimento e sua (parziale) motivazione.

---

· Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista

## **1. – La sentenza 214/2019 come prosecuzione della decisione 2/2018, superando i difetti interpretativi che avevano provocato l’inammissibilità della questione**

Con la sentenza n. 214 del 2019 la Corte costituzionale torna sulla vicenda del distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano (e sua incorporazione nel Comune di Mondolfo), risolvendo una nuova questione di costituzionalità – rimasta sullo sfondo nella precedente sentenza n. 2 del 2018 – sempre sollevata dal Consiglio di Stato rispetto alla legge della Regione Marche n. 15 del 2014. Questione che attiene alla portata del concetto di “popolazioni interessate” di cui all’art. 133, co. 2, Cost.<sup>1</sup>.

Nella precedente sentenza n. 2 del 2018 la Corte aveva conosciuto del fatto valutando in particolare la sindacabilità da parte del giudice amministrativo degli atti di indizione del referendum consultivo necessario per disporre, mediante legge così rinforzata, variazioni alle circoscrizioni comunali. In quel precedente, infatti, la questione di legittimità sollevata rispetto alla citata legge regionale era stata risolta congiuntamente ad un conflitto di attribuzioni relativo alla delimitazione degli ambiti di sindacato spettanti, rispettivamente, al giudice amministrativo e alla Corte costituzionale, in riferimento agli atti del complessivo procedimento che conduce all’approvazione di quella legge regionale di variazione circoscrizionale<sup>2</sup>.

La pronuncia del 2018 appariva di particolare rilevanza per le sue ricadute sullo status generale

---

<sup>1</sup> Sul tema in generale cfr. G. ARCONZO, *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sull’istituzione di nuovi comuni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, fasc. 2, pp. 1419 ss.; A. BARBERA, *Istituzione di nuovi Comuni, variazioni di circoscrizioni e principio democratico*, in *Il foro amministrativo*, 1969, fasc. 2, pp. 217 ss.; P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali*, Napoli, 1992; F. BENVENUTI, *Le modificazioni delle circoscrizioni comunali e l’istituzione di nuovi comuni nella attuale situazione costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1955, fasc. 3, pp. 5 ss.; G. DE MURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN, C. PINELLI (cur.), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, pp. 135 ss.; P. GIOCOLI NACCI, *Enti territoriali e mutamenti dei territori*, Bari, 2005; M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell’ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, 2002, fasc. 6, pp. 1381 ss.; R. NANIA, *Istituzioni di nuovi comuni e omessa disciplina del referendum consultivo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 3073 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Regole procedurali discendenti dalla Costituzione per l’istituzione di Comuni*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 220 ss.

<sup>2</sup> A commento della sentenza n. 2 del 2018 cfr. D. NOCILLA, *Il Consiglio di Stato sbaglia strada e la Corte costituzionale puntualizza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, fasc. 1, pp. 26 ss. e sia consentito rinviare anche a F. GUELLA, *Le leggi-provvedimento come atti di non mera approvazione: dall’ipotizzata consequenzialità al referendum della legge di variazione delle circoscrizioni comunali alla riserva del sindacato alla giurisdizione di costituzionalità*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, fasc. 1.

della legge-provvedimento<sup>3</sup>, in particolare per le precisazioni in materia di rimedi e visto il ridimensionamento dei precedenti in cui la Corte aveva ammesso – anche nella fase successiva all’adozione della legge – il perdurare della cognizione del giudice amministrativo sugli atti presupposti; la legge regionale, rispetto alla quale già all’epoca si ponevano dubbi di legittimità (circa il rapporto intercorrente tra la stessa ed il referendum consultivo), veniva però solo incidentalmente analizzata, decidendosi per l’inammissibilità in quanto le questioni avanzate risultavano – in esito alla decisione del contestuale conflitto di attribuzioni – fondate su premesse interpretative errate<sup>4</sup>.

L’esame dei vizi di legittimità su cui la Corte ha giudicato con la sentenza annotata si pone quindi in continuazione con l’impianto della sentenza n. 2 del 2018, il giudice *a quo* ripresentando correttamente i dubbi già emersi circa la portata dell’espressione “popolazioni interessate” di cui all’art. 133, co. 2, Cost. Posto che la Regione può con legge istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni solamente previo referendum consultivo, il Consiglio di Stato contesta che – nel caso di specie – tale consultazione popolare fosse stata operata coinvolgendo i soli residenti nella frazione oggetto della proposta di distacco e nelle aree alla stessa contigue, senza quindi indire un referendum di portata generale che permettesse a tutti i residenti dei due Comuni coinvolti di esprimere la propria preferenza.

Il giudice amministrativo fonda quindi la rilevanza della censura di costituzionalità proprio sulla ricostruzione che la Corte costituzionale aveva seguito nella sentenza n. 2 del 2018, la quale ometteva di pronunciare sulla questione sostanziale solo in quanto il giudice amministrativo

---

<sup>3</sup> Tra la letteratura in argomento si rinvia a S. SPUNTARELLI, *L’amministrazione per legge*, Giuffrè, 2007 e G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimento*, Giuffrè, 2013.

<sup>4</sup> Cfr. il punto 8 del considerato in diritto della sentenza n. 2 del 2018: “In primo luogo, [...] il rimettente, lamentando la mancata menzione del procedimento referendario nella legge di variazione circoscrizionale, ha erroneamente ricostruito qualificazione e funzione del referendum consultivo nell’ambito del procedimento delineato dall’art. 133, secondo comma, Cost. (punto 6). Tale referendum non costituisce oggetto e contenuto della legge di variazione circoscrizionale, ma suo presupposto procedimentale. In secondo luogo, è erronea, come si è dimostrato, la ricostruzione del complessivo quadro costituzionale e legislativo dei rapporti tra sindacato del giudice amministrativo sulla delibera di indizione del referendum consultivo e controllo di legittimità costituzionale spettante a questa Corte, sempre in relazione alla procedura di variazione delle circoscrizioni comunali delineata dall’art. 133, secondo comma, Cost. Infine, non ci si può esimere dal rilevare che, proprio in ordine al rapporto tra sindacato del giudice amministrativo e controllo di legittimità costituzionale, accogliere la prospettiva del rimettente comporterebbe che questa Corte sarebbe chiamata a prendere atto della valutazione operata nel processo amministrativo, solo dovendo, in ossequio a tale valutazione, esercitare la propria competenza ad “accertare” l’illegittimità costituzionale di una fonte primaria, la cui dichiarazione sfuggirebbe al giudice amministrativo solo in virtù del regime giuridico (la forza e il valore di legge) tipico dell’atto in questione”.

erroneamente ipotizzava – all’epoca – un sindacato di legittimità sugli atti relativi al referendum consultivo ricadente nella sua propria giurisdizione. Dalla motivazione della sentenza del 2018 emerge invece che tale cognizione – ove sia già stata approvata la legge di variazione circoscrizionale – va trasferita al giudice costituzionale; e ciò in quanto il vizio del passaggio referendario – *ex post* – si trasformerebbe in un vizio del procedimento legislativo, inserendosi quale aggravio per la fonte legale prevista dall’art. 133.

La decisione della Corte costituzionale distingueva quindi il caso della legge provvedimento *ex art. 133 Cost.* da altre ipotesi di legge meramente formale, sulle quali la Corte si era pronunciata in particolare nei suoi precedenti in materia di piani territoriali degli enti parco<sup>5</sup>; si rigettava così l’interpretazione del Consiglio di Stato che qualificava come autosufficiente la giurisdizione del giudice amministrativo, relegando la legge-provvedimento ad atto meramente consequenziale<sup>6</sup>. D’altro lato, la medesima decisione temperava anche l’impostazione suggerita invece dalla Regione, sottoponendo la competenza regionale ad una piena giurisdizione costituzionale anche sulla fase referendaria, presupposta alla fonte rinforzata<sup>7</sup>.

La Corte costituzionale nega quindi la persistenza della giurisdizione amministrativa, e ciò per il fatto che la legge di variazione circoscrizionale *ex art. 133, co. 2, Cost.* non appare in alcun modo paragonabile ad una legge di mera approvazione. Non si è, infatti, in presenza di una legge-provvedimento di ratifica dell’esito del referendum, ma invece – come si evince dalla natura consultiva del referendum medesimo<sup>8</sup> – la scelta politica del Consiglio regionale rimane centrale ed aperta anche a seguito di un voto popolare positivo (dovendosi tener conto della sola capacità preclusiva dell’eventuale volontà negativa espressa dalle popolazioni interessate). In caso di esito favorevole alla variazione circoscrizionale, infatti, è comunque il legislatore a fissare l’assetto territoriale finale, “componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi, sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione”<sup>9</sup>.

L’esito della consultazione referendaria non determina pertanto il contenuto della legge di

<sup>5</sup> Cfr. Corte cost. n. 225 e 226 del 1999.

<sup>6</sup> Cfr. i punti da 6 a 8 del considerato in diritto di Corte cost. n. 2 del 2018.

<sup>7</sup> Cfr. i punti 9 e 9.1. (ma anche 7) del considerato in diritto di Corte cost. n. 2 del 2018.

<sup>8</sup> Cfr. Corte cost. n. 171 del 2014, n. 214 del 2010 e, più risalente, n. 204 del 1981.

<sup>9</sup> Cfr. il punto 5 del considerato in diritto di Corte cost. n. 94 del 2000. Cfr. anche I. CIOLLI, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2000, pp. 4371 ss. e F. ZANCHIN, *Considerazioni in tema di partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 6, 1999, pp. 955 ss.

modifica dei confini comunali, diversamente dall'ipotesi di mera approvazione del previo atto amministrativo di pianificazione territoriale del parco. Nel caso annotato lo svolgimento del referendum si presenta, pertanto, come un aggravamento del procedimento di formazione della legge di variazione; aggravamento che né predetermina la scelta legislativa, né rimane irrilevante, in quanto i vizi relativi alle modalità di svolgimento del referendum (non più conoscibile dal giudice amministrativo) si traducono in autonomi vizi di incostituzionalità (pienamente conoscibili dalla Corte costituzionale).

## **2. – L'iter del distacco della frazione di Marotta e i diversi referendum consultivi svolti o ipotizzati in assenza di norme generali attuative dell'art. 133 Cost.**

La modalità con cui il referendum consultivo è stato inserito nel procedimento che ha portato – con la legge della Regione Marche n. 15 del 2014 – al distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano, e alla sua incorporazione nel Comune di Mondolfo, risulta peraltro fortemente condizionata proprio dalle condizioni materiali delle municipalità coinvolte. I due Comuni di Fano e Mondolfo sono infatti diversi per ampiezza territoriale e numero di residenti<sup>10</sup>, e l'obiettivo situazione orografica pregressa al 2014 vedeva la maggior parte del territorio dell'abitato di Marotta appartenere al Comune di Mondolfo, con soltanto una parte minoritaria della stessa frazione assegnata invece al Comune di Fano<sup>11</sup>.

Pregressi tentativi di incorporare l'intero abitato di Marotta nel Comune di Mondolfo non erano andati a buon fine proprio per la resistenza del più esteso (territorialmente e demograficamente) Comune di Fano: un referendum consultivo nel 1981 aveva coinvolto la totalità delle popolazioni di entrambi i Comuni, secondo l'interpretazione più ampia del termine «popolazioni interessate» di cui all'art. 133, co. 2, Cost., ed aveva prodotto una netta affermazione dei no.

Proprio per stemperare la disparità numerica delle due municipalità coinvolte, nel 2013 il referendum che ha poi portato alla legge regionale contestata<sup>12</sup> chiamava al voto i soli residenti della frazione di Marotta di Fano, secondo un'interpretazione invece molto più riduttiva della

<sup>10</sup> Residenti ammontanti a 63.000 circa a Fano, 12.000 circa a Mondolfo.

<sup>11</sup> Circa 2.700 persone, collocate su un territorio di circa 1,5 chilometri quadrati.

<sup>12</sup> Indetto con deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche 15 gennaio 2013, n. 61.

clausola costituzionale citata. Questa impostazione veniva tuttavia poi abbandonata prima dell'espletamento delle operazioni referendarie (sospese dal giudice amministrativo su ricorso del Comune di Fano), e il Consiglio regionale<sup>13</sup> provvedeva quindi a rinnovare l'indizione del referendum estendendone la platea alle popolazioni residenti anche nelle zone immediatamente contigue al territorio di Marotta.

Il referendum veniva quindi svolto seguendo questa interpretazione intermedia del disposto costituzionale relativo alle "popolazioni interessate", ritenuta non irragionevole dal giudice amministrativo in sede cautelare<sup>14</sup>. Così ridisegnato, il referendum si svolgeva il 9 marzo 2014 e portava ad un esito favorevole al distacco<sup>15</sup>, sulla cui base veniva approvata la legge regionale Marche n. 15 del 2014, di incorporazione della frazione di Marotta nel Comune di Mondolfo.

L'individuazione della platea delle operazioni referendarie si è quindi andata definendo in esito a diversi tentativi di distacco, nell'assenza di una disciplina (regionale) attuativa dell'art. 133 per le municipalità marchigiane. La legge della Regione Marche n. 18 del 1980 (Norme sui referendum previsti dallo Statuto) si limitava infatti a disporre che fosse la deliberazione del Consiglio regionale ad "indicare il quesito e gli elettori interessati"<sup>16</sup>; la definizione di quali siano gli elettori interessati non è quindi fissata previamente ed in astratto mediante criteri generali, essendo invece rimessa – con ponderazione del caso concreto – alla valutazione del Consiglio regionale.

In tale vuoto normativo (voluta o meno che fosse), neppure la giurisprudenza costituzionale pregressa si presentava come chiaramente risolutiva della questione ermeneutica<sup>17</sup>, essendo tradizionalmente accettato che – nel "polimorfismo" del concetto di "popolazioni interessate" – fossero ammissibili attuazioni regionali diverse (ad esempio a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione, distinguendo peraltro anche tra

<sup>13</sup> Deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche del 22 ottobre 2013, n. 87.

<sup>14</sup> In quella seconda occasione l'istanza cautelare presentata dal Comune di Fano veniva respinta dal giudice amministrativo.

<sup>15</sup> Con il 67,3 per cento dei votanti.

<sup>16</sup> Cfr. l'art. 20, co. 2.

<sup>17</sup> Cfr. Corte cost. n. 94 del 2000 sulla quale, oltre a quanto già citato, cfr. P. NICOSIA, *La Corte dice (ma non spiega) quali sono le popolazioni "interessate" alla modifica delle circoscrizioni comunali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, fasc. 2, pp. 209 ss.; R. AGNOLETTI, *Le popolazioni interessate nei procedimenti di variazione dei territori comunali: nuovi elementi per la loro individuazione e confronto tra normative regionali*, in *Il Diritto della Regione*, 2000, fasc. 1, pp. 69 ss.; A. CALEGARI, *Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle popolazioni interessate nella variazione delle circoscrizioni comunali*, in *Le Regioni*, 2000, fasc. 3-4, pp. 750 ss.

art. 132 e art. 133 Cost.<sup>18</sup>).

D'altra parte, sul piano obiettivo risultano effettivamente diverse le forme in cui si manifesta quell'interesse della popolazione ad essere consultata circa le variazioni territoriali. Modificare alcune circoscrizioni comunali coinvolge interessi di estensione ed intensità diversa rispetto all'istituire un nuovo Comune, e gli interessi cui fa riferimento la Costituzione neppure sono estranei alle diversità di dimensioni reciproche dei territori coinvolti, all'estensione demografica delle municipalità toccate e al fatto che la modifica incida su una parte più o meno consistente dell'area comunale complessiva.

### **3. – Le incertezze della giurisprudenza in materia di referendum consultivo circa le variazioni territoriali, verso una decisione tecnico/politica caso per caso**

Vista l'assenza di disposizioni attuative del referendum consultivo di variazione territoriale, e data la pluralità di possibili situazioni fattuali alla base della richiesta di variazione, a guidare la decisione del Consiglio regionale marchigiano dovevano essere individuati criteri obiettivi coerenti con il parametro costituzionale, per definire cosa si intenda per popolazioni interessate.

Ricomprendere necessariamente tutti i residenti nei Comuni coinvolti dalla specifica variazione circoscrizionale tra le "popolazioni interessate" ex art. 133, co. 2, Cost. (salva una previsione normativa di specifiche ed eccezionali deroghe, che nel caso marchigiano non era appunto intervenuta), si presentava peraltro come interpretazione che la Corte costituzionale in passato aveva sostenuto, con riferimento all'istituzione di nuovi Comuni<sup>19</sup>. L'idea di un generale principio di massima consultazione, salva deroga, non si è però in realtà mai consolidata come una soluzione adeguata – per analogia – anche nelle situazioni di proposta di modifica alle circoscrizioni, ed è stata anzi ridimensionata in generale per tutto il sistema degli artt. 132 e 133.

La giurisprudenza costituzionale più recente<sup>20</sup> evidenzia infatti come l'art. 133, co. 2, Cost. riferisca l'interesse – cui è connesso l'obbligo di consultazione – direttamente alle popolazioni,

<sup>18</sup> Cfr. Corte cost. n. 278 del 2011 e T.F. GIUPPONI, *"Non c'è due senza tre". Ancora sul concetto di "popolazioni interessate" nell'ambito dei procedimenti di variazione territoriale*, in *Le Regioni*, 2012, fasc. 1-2, pp. 348 ss.

<sup>19</sup> Cfr. Corte cost. n. 433 del 1995: «popolazioni interessate sono tanto quelle che verrebbero a dar vita a un nuovo Comune, così come quelle che rimarrebbero nella parte, per così dire, "residua" del Comune di origine».

<sup>20</sup> A partire dalla citata sentenza n. 94 del 2000.

anziché agli enti territoriali<sup>21</sup>; per la Corte ciò porterebbe ad escludere che l'ambito della consultazione sia necessariamente coincidente con la totalità della popolazione dei Comuni coinvolti dalle modifiche (i quali non sono al centro dell'analisi degli interessi che la Costituzione impone di effettuare, portatore dell'interesse essendo la popolazione coinvolta anziché l'ente). Mancherebbe quindi un vincolo costituzionale assoluto a riconoscere l'estensione della consultazione all'intero corpo elettorale delle municipalità coinvolte, tale (possibile) eventualità dovendo invece riconnettersi ad un effettivo ed oggettivo interesse proprio della totalità della popolazione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale si era quindi già orientata nel senso di una valutazione caso per caso dell'estensione degli interessi, la platea dei legittimati al voto venendo definita non dalla formale residenza nel Comune bensì dal radicamento di quella popolazione nelle zone interessate – in senso effettivo – dalla modifica. Nel riferirsi alle “popolazioni interessate”, anziché ai Comuni come enti esponenziali o alla totalità dei residenti, l'art. 133, co. 2, Cost. delega al legislatore regionale il compito di verificare l'estensione obiettiva degli interessi; verifica che il Consiglio regionale può operare o attraverso la previa fissazione di criteri legali generali idonei a ponderare la consistenza degli interessi, oppure anche attraverso la definizione caso per caso in sede di decisione sul singolo procedimento di variazione (fissando il perimetro delle popolazioni da consultare con provvedimento politico che ponderi la consistenza degli interessi).

Ciò peraltro non è incoerente con i generali principi democratici, e l'opzione della Corte per una valutazione caso per caso non snatura il massimo coinvolgimento possibile delle popolazioni<sup>22</sup> quale obiettivo coerente con i valori costituzionali. Ciò però non si traduce in un principio di necessaria consultazione totalitaria, la scelta politica non sostanziandosi tanto in un'opzione per più o meno democrazia (nell'escludere cittadini dal voto referendario), ma in una scelta tecnica sulla valutazione della sufficiente intensità degli interessi della popolazione (solo un'adeguata connessione tra interesse del votante e decisione esprimendo un effettivo valore democratico).

Incoerente con i valori costituzionali sarebbe allora, paradossalmente, proprio una rigida pre-definizione della nozione di popolazioni interessate, coincidente con la totalità dei residenti nei Comuni toccati dalla variazione. Ne risulta peraltro una scelta del Consiglio comunale

---

<sup>21</sup> Ciò in modo analogo a quanto avviene nell'art. 132, co. 1, a proposito della fusione o creazione di Regioni.

<sup>22</sup> Cfr. da ultimo Corte cost. n. 123 del 2019.



particolarmente interessante nella sua natura, per il coniugare un'indubbia consistenza politica con parametri tecnici idonei a guidare la "perimetrazione" del bacino elettorale, in modo che la stessa scelta politica sia coerente con elementi obiettivi predefiniti<sup>23</sup>. Che la delimitazione dell'ambito dell'elettorato da consultare sia orientata o meno da criteri legali predefiniti, infatti, non muta il carattere di accertamento di interessi preesistenti che la scelta del bacino elettorale sottende: la scelta politica su quali popolazioni sentire è da operare sulla base di una valutazione di natura tecnica, controllabile nel suo esito nel momento in cui il parametro è rinvenuto nell'obiettivo consistenza degli interessi nel caso concreto. In connessione a ciò, infatti, la Corte sollecita – in un'ottica di vera e propria istruttoria – a prestare "particolare attenzione agli elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di sussistenza o insussistenza di un interesse qualificato a essere consultati sulla variazione territoriale"<sup>24</sup>, riportando la scelta politica al parametro della ragionevolezza.

Peraltro, la presenza di criteri legali muta la portata del sindacato che il giudice può svolgere su tale portata tecnica della scelta politica. Ove una legge regionale generale abbia fissato i criteri per l'accertamento dell'estensione dell'interesse delle popolazioni residenti, la valutazione del Consiglio regionale risulta delimitata *ex ante* secondo criteri di contenimento della discrezionalità che permettono al giudice amministrativo di conoscere della ragionevolezza dell'esclusione di parte della popolazione senza la necessaria intermediazione della Corte costituzionale (la quale opererà semmai proprio sui criteri generali fissati per legge, verificandone la legittimità costituzionale e la ragionevolezza<sup>25</sup>, senza estendersi invece alla valutazione del caso concreto).

Ove manchino criteri generali di carattere legale, al contrario, emerge una maggiore difficoltà per il giudice amministrativo nel ripercorrere *ab externo* una scelta discrezionale ad alta intensità politica, per quanto legata all'obiettiva realtà territoriale. Qualitativamente la situazione non muta sia che l'ordinamento regionale precostituisca in legge i criteri per l'identificazione delle

<sup>23</sup> Anche per evitare fenomeni di ritaglio artificioso dei bacini elettorali, c.d. *gerrymandering* cui la sentenza fa esplicito riferimento (cfr. il punto 5.1 del considerato in diritto).

<sup>24</sup> Cfr. Corte cost. n. 47 del 2003, nonché C.E. GALLO, *Legge e provvedimento nella variazione delle circoscrizioni comunali*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2003, fasc. 3, pp. 858 ss.; R. RUSSO, *Alcune considerazioni in tema di garanzie giurisdizionali e sindacato di costituzionalità su "leggi concrete"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, fasc. 1, pp. 331 ss.; P.P. SABATELLI, *Istituzione di nuovi comuni: la legge provvedimento non è più sindacabile dalla Corte costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 2003, fasc. 6, pt. 1, pp. 1644 ss.

<sup>25</sup> Proprio in quanto rigidamente prefissati a priori, e non adatti alle circostanze del caso di specie, criteri del genere sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi; cfr. ancora la sentenza n. 94 del 2000.

popolazioni interessate, sia che affidi tale identificazione a decisioni politico/amministrative autonome, ma la medesima valutazione discrezionale dell'organo regionale competente sarà molto più ampia nel secondo caso, e riservata alla verifica della Corte costituzionale se dovesse assumere la veste formale di legge provvedimento<sup>26</sup>.

#### **4. – I criteri indicati della Corte costituzionale agli organi regionali per l'apprezzamento degli interessi, tra sindacato sulla legge provvedimento e sua (parziale) motivazione**

In sostanza, la nozione di “popolazioni interessate” è variabile. Da un lato cittadini formalmente residenti nella municipalità toccata dalla modificazione dei confini possono non essere coinvolti da obiettive conseguenze pratiche, incidenti in modo qualificato nella propria sfera di interessi, mentre al contrario – anche a prescindere dal diretto coinvolgimento nella modifica territoriale – taluni gruppi di cittadini possono essere interessati anche in via mediata e indiretta<sup>27</sup>. Il tutto in dipendenza della consistenza demografica dei Comuni, dell'estensione e delle caratteristiche orografiche dei territori coinvolti, nonché dalla storia e dall'assetto economico e sociale delle aree.

Né si può affermare che un interesse indiretto o mediato sia sempre presente per tutti i residenti, in quanto il riassetto territoriale si ripercuoterebbe in ogni caso in alterazioni dell'impianto finanziario. È obiettivamente vero che tutti i residenti delle municipalità coinvolte soffrono di conseguenze in termini di rideterminazione contabile; conseguenze quindi derivanti dalla variazione di gettito comunale (in calo per il Comune spogliato di parte del suo territorio) e dalla nuova struttura della spesa (in crescita per il Comune cui il territorio conteso va ad aggregarsi). Ma ciò appunto opera in un sistema in equilibrio, in cui l'eventuale presenza – in esito al distacco – di economie o diseconomie di scala per una delle due municipalità non può assumere un peso

---

<sup>26</sup> Sia consentito rinviare ancora alla precedente nota a Corte cost. 2 del 2018, F. GUELLA, *Le leggi-provvedimento come atti di non mera approvazione: dall'ipotizzata consequenzialità al referendum della legge di variazione delle circoscrizioni comunali alla riserva del sindacato alla giurisdizione di costituzionalità*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, fasc. 1.

<sup>27</sup> Cfr. ancora Corte cost. n. 278 del 2011, ma anche Corte cost. n. 334 del 2004, su cui T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex art. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, 2005, fasc. 3, pp. 417 ss.; S. DE NARDI, *La Consulta tutela "il diritto all'autodeterminazione dell'autonomia locale": ma ancora non basta*, in *Il Diritto della Regione*, 2004, fasc. 5-6, pp. 859 ss.; R. PINARDI, *L'iniziativa per referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, fasc. 6, pp. 3782 ss.

prioritario sulle valutazioni sostanziali (sulle quali sole va parametrato l'interesse ad essere consultati).

Il carattere non specifico degli interessi finanziari globalmente considerati fa sostenere alla Corte costituzionale che, posto che ogni variazione territoriale produce un numero indeterminato di conseguenze, gli effetti del riassetto territoriale non possono non estendersi anche al bilancio pubblico; bilancio il quale semplicemente rispecchia conseguenze della variazione territoriale che, da un punto di vista finanziario, non sono mai univoche. Le modifiche ai confini territoriali possono infatti produrre sia aggravii che risparmi di spesa, e ciò in connessione con la diminuzione dei residenti o dei servizi da erogare, ma ciò solo come effetto di scelte operate su interessi sostanziali (i quali rimangono il diretto e solo riferimento del quesito referendario)<sup>28</sup>.

L'interesse finanziario tende quindi ad assumere significati ambivalenti e, pertanto, a neutralizzare – se assunto isolatamente, e visto il suo carattere aspecifico – la rilevanza di analisi di interessi fondate unicamente sull'esito contabile (che non può quindi essere usato per fissare i confini della consultazione referendaria). La Corte, decidendo per l'infondatezza della questione nel caso di specie, fonda invece la sentenza annotata sull'individuazione dei soli interessi sostanziali concreti, ai quali è parametrato l'ambito delle popolazioni consultate.

La Corte costituzionale opta quindi per considerare ragionevole la delimitazione della platea dei soggetti da consultare ai soli residenti nelle aree immediatamente contigue alla frazione da incorporare, e ciò per il concorrere di una serie di argomenti sostanziali ed obiettivamente riscontrabili: la diseguale ampiezza dei due Comuni, sia demografica che territoriale, a cui si aggiunge la limitata estensione<sup>29</sup> – anche in termini assoluti, e non solo relativi – dell'area da riallocare; la conformazione della frazione, costiera e più distante dal centro del Comune distaccante piuttosto che da quello del Comune di assegnazione; il dato dell'identità storico/culturale della “comunità” interessata, che nella ponderazione che la Corte fa delle risultanze portate dalla difesa sarebbe tale da qualificare quella comunità quale un “fatto sociologicamente distinto”<sup>30</sup>.

La Corte nella sentenza annotata riconosce peraltro le incertezze della giurisprudenza passata,

<sup>28</sup> Cfr. il punto 6.1 del considerato in diritto della sentenza n. 214 del 2019.

<sup>29</sup> Cfr. ancora Corte cost. n. 433 del 1995.

<sup>30</sup> Cfr. il punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 433 del 1995.

che aveva talvolta ammesso consultazioni limitate ai soli residenti della frazione da trasferire<sup>31</sup>, o aveva lasciato confondere il principio di massima partecipazione democratica con una (in realtà non necessaria) estensione della partecipazione a tutti i residenti di tutte le municipalità coinvolte. Per risolvere i conseguenti dubbi interpretativi la Corte costituzionale non fornisce però un'opzione per l'una o l'altra soluzione estrema, ma riconosce la discrezionalità politica degli organi regionali nella definizione degli interessi; discrezionalità che – sottratta al giudice amministrativo, la cui cognizione sulla legge provvedimento era stata negata nel 2018 – risulta pienamente sindacabile dal giudice delle leggi, nella sua ragionevolezza.

Quella sull'individuazione degli interessi della popolazione da consultare non sembra poter essere così ricostruita come una questione propriamente politica, quanto piuttosto come una decisione tecnica; decisione che è infatti derivata non da bilanciamenti di interessi, ma da un accertamento degli interessi obiettivi fondato su argomenti che (pur in assenza di motivazione della legge) la Corte costituzionale può desumere dall'iter legislativo rinforzato *ex art. 133 Cost.*. A fronte di ciò, proprio i criteri utilizzati per ponderare l'intensità dell'interesse delle diverse frazioni di popolazione (e puntualmente segnalati nella decisione del 2019) diventano rilevanti, e non solo per dare significato al concetto di "popolazioni interessate" ma anche per completare il sistema dei rimedi connessi alla legge provvedimento di variazione territoriale. Escluso il sindacato del giudice amministrativo, cioè, il giudice delle leggi non lascia vuoti di tutela, ed anzi estende la propria cognizione adeguando l'intensità del sindacato alla dimensione provvedimentale della legge regionale aggravata dal referendum.

In esito a tale peculiare sindacato di costituzionalità, peraltro, nella sentenza n. 214 del 2019 la Corte riscontra che l'interpretazione seguita dall'ultima decisione del Consiglio regionale – ammettendo al voto solo le parti delle popolazioni residenti nei due Comuni coinvolti più direttamente interessate (ove tale interesse risulta accertato sulla base di una valutazione non esclusivamente politica, ma riferita alla obiettiva presenza di connessioni morfologiche e infrastrutturali tra le aree coinvolte) – risulta costituzionalmente coerente con il riferimento agli

---

<sup>31</sup> Cfr. Corte cost. n. 453 del 1989, che in un caso di modifica circoscrizionale aveva riferito il concetto di popolazione interessata «agli elettori [...] residenti nei territori da trasferire e non già [...] all'intera popolazione residente nei due Comuni, cui non può riconoscersi un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione che riguardano parti del territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento». Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Le regioni*, 1990, fasc. 6, pp. 1780 ss.

interessi (tecnicamente intesi) operato dall'art. 133, co. 2. La Corte a riguardo sembra individuare una motivazione *per relationem* nella legge regionale di variazione territoriale, posto che per salvarne la costituzionalità ritiene essenziale che – nell'iter legislativo aggravato, che ha portato alla legge della cui costituzionalità si dubita – si inserisca una deliberazione referendaria del Consiglio regionale della Regione Marche<sup>32</sup> la quale “illustra con sufficiente analiticità i criteri che hanno condotto a questa individuazione delle «popolazioni interessate»<sup>33</sup>”.

Con le sentenze n. 2 del 2018 e n. 214 del 2019 il giudice delle leggi ha così sottratto un'ampia fetta di sindacato sulla legge provvedimento alla cognizione del giudice amministrativo, ma – nel fare ciò – non solo non ha lasciato un vuoto di tutela nell'ordinamento, ma ha semmai reso più effettiva la tutela che (normalmente) veniva menomata dalla veste formalmente legale dell'atto conclusivo del procedimento *ex art.* 133. La Corte costituzionale infatti ha da un lato riassunto nella propria giurisdizione la piena cognizione delle scelte tecnico/politiche relative all'individuazione obiettiva degli interessi, riconoscendone il carattere non libero ma orientato da criteri oggettivi puntualmente definiti, e – d'altro lato – ha anche reso effettiva tale tutela pretendendo che la legge provvedimento (aggravata nel suo iter) risulti motivata *per relationem*<sup>34</sup>, dovendo emergere in modo esplicito dagli atti – perché la Corte costituzionale possa svolgere quel ruolo di sindacato in vece del giudice amministrativo – tutte le ragioni che hanno condotto a quella concreta ponderazione degli interessi.

<sup>32</sup> Cfr. ancora Deliberazione 22 ottobre 2013, n. 87.

<sup>33</sup> Cfr. il punto 6.1 della sentenza 214 del 2019: “I residenti in queste zone, si afferma, a differenza di tutti gli altri residenti nei Comuni di Fano e Mondolfo, sono quelli più facilmente orientati a utilizzare alcune infrastrutture situate nell'abitato oggetto di variazione territoriale (una farmacia e un istituto scolastico); condividono con gli abitanti di Mondolfo, in considerazione della prossimità territoriale, servizi già esistenti sul territorio; hanno un diretto interesse a una amministrazione omogenea della zona costiera, in vista di una uniforme gestione dei servizi di accoglienza, balneari e turistici, necessari allo sviluppo dell'area in cui risiedono”.

<sup>34</sup> Cfr. per un quadro generale S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge: profili teorici e riflessioni sulla sua (in)opportunità e sulla sua (in)utilità*, in *Quaderni regionali*, 2009, fasc. 2, pp. 681 ss.