

Le “popolazioni interessate” nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza

GIACOMO MENEGUS*

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 214 del 25 settembre 2019.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0214s-19.html>

Sommario

1. La vicenda processuale pregressa. – 2. Una nozione mutevole a seconda del caso concreto. – 3. Gli elementi idonei all'individuazione delle «popolazioni interessate». – 4. La ragionevolezza della perimetrazione come fulcro della nozione di «popolazioni interessate». – 5. Conclusioni e questioni aperte.

Data della pubblicazione sul sito: 25 maggio 2020

Suggerimento di citazione

G. MENEGUS, *Le “popolazioni interessate” nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata. Indirizzo mail: giacomo.menegus@unimc.it.

1. La vicenda processuale pregressa

Con la sentenza 2 luglio 2019, n. 214, la Corte costituzionale ha rigettato la questione di legittimità avente ad oggetto la legge-provvedimento della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15, “Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali”¹. La pronuncia si segnala, in particolare, per l’apprezzabile tentativo di fare chiarezza sulla nozione di “popolazioni interessate” ai sensi dell’art. 133, comma 2, Cost., in passato oggetto di una giurisprudenza costituzionale non sempre lineare².

¹ Per un primo puntuale commento alla pronuncia, cfr. F. GUELLA, *La discrezionalità “tecnica” della Politica (e la motivazione per relationem della legge) nell’individuazione delle “popolazioni interessate” al referendum consultivo ex art. 133 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, 273 ss.

² Tra le pronunce della Corte che si soffermano specificamente sulla questione, si possono ricordare (in ordine cronologico): Corte cost. n. 38 del 1969, con annotazione critica di A. BARBERA, *Istituzione di nuovi Comuni, variazioni di circoscrizioni comunali e principio democratico*, in *Foro amm.*, 1969, II, 217 ss.; Corte cost. n. 62 del 1975, con nota di M. PEDRAZZA GORLERO, in *Le Regioni*, n. 1/1975, 749 ss.; nonché di R. NANIA, *Istituzione di nuovi Comuni e omessa disciplina del referendum consultivo*, in *Giur. cost.*, n. 3/1975, 3073 ss.; Corte cost. n. 107 del 1983, con nota di M. PEDRAZZA GORLERO, *La consultazione delle «popolazioni interessate» nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 5/1983, 1000 ss.; Corte cost. n. 453 del 1989, con nota di M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei comuni*, in *Le Regioni*, n. 6/1990, 1780 ss.; Corte cost. n. 433 del 1995, con note di G. FRANCHI SCARSELLI, *L’individuazione delle «popolazioni interessate»: un altro ostacolo al riordino delle circoscrizioni comunali*, in *Le Regioni*, n. 6/1996, 328 ss.; M. CECCHETTI, *Istituzione di nuovi comuni e modificazioni delle circoscrizioni comunali: la Corte reinterpreta il concetto di “popolazioni interessate” e rilegge le affermazioni della sentenza n. 453 del 1989*, in *Giur. it.*, n. 7/1996, I, 341 ss.; e F. BIENTINESI, *Ancora in tema di istituzione di nuovi comuni*, in *Giur. cost.*, n. 5/1995, 3408 ss.; Corte cost. n. 94 del 2000, con annotazioni di A. CALEGARI, *Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle popolazioni interessate nella variazione delle circoscrizioni comunali*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, 750 ss.; I. CIOLLI, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, in *Giur. cost.*, n. 6/2000, 4371 ss.; P. NICOSIA, *La Corte dice (ma non spiega) quali sono le popolazioni “interessate” alla modifica delle circoscrizioni comunali*, in *Giur. it.*, n. 2/2001, 209 ss.; Corte cost. n. 21 del 2002, con nota di V. DE SANTIS, *La individuazione delle popolazioni interessate alla modifica delle circoscrizioni comunali crea ancora incertezza*, in *Giur. it.*, n. 8-9/2002, 1573-1575; Corte cost. n. 47 del 2003, con note di P.P. SABATELLI, *Istituzione di nuovi comuni: la legge provvedimento non è più sindacabile dalla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2003, VI, 1644 ss.; C.E. GALLO, *Legge e provvedimento nella variazione delle*

La vicenda da cui trae origine la sentenza in commento è piuttosto articolata e merita di essere ripresa nei suoi passaggi essenziali per una migliore comprensione del caso sottoposto all'esame della Corte.

L'iter di approvazione della legge impugnata prende le mosse sul finire del 2010, quando vengono raccolte le firme necessarie per la presentazione della proposta di legge regionale di iniziativa popolare³, volta alla riunificazione dell'abitato di Marotta – fino ad allora ripartito tra Mondolfo e Fano – previo

circoscrizioni comunali, in *Il Foro amministrativo (C.d.S.)*, n. 3/2003, 858 ss.; R. RUSSO, *Alcune considerazioni in tema di garanzie giurisdizionali e sindacato di costituzionalità su "leggi concrete"*, in *Giur. cost.*, n. 1/2003, 331 ss.

In dottrina, il tema più generale delle variazioni territoriali ex art. 133, comma 2, Cost. non è stato oggetto di studi "organici"; non mancano però contributi più puntuali (prevalentemente nella forma della nota a sentenza), sollecitati dall'evolversi della giurisprudenza costituzionale. Cfr., oltre a quelli menzionati, F. BENVENUTI, *Le modificazioni delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi Comuni nell'attuale sistema costituzionale*, in *Giur. it.*, II, 1955, 5 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Regole procedurali discendenti dalla Costituzione per l'istituzione di nuovi Comuni*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1982, 220-231; E. ROTELLI, *Art. 133*, in *Art. 128-133. Le regioni, le Province, i Comuni*, vol. III di *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1990, 204 ss.; L. PEGORARO, *Le variazioni delle circoscrizioni comunali: quali limiti per il legislatore regionale?*, in *Reg. gov. loc.*, n. 5/1993, 897 ss.; F. BIENTINESI, *Questioni poste da un'incompleta ordinanza di rimessione in tema di istituzione di nuovi Comuni*, in *Giur. cost.*, n. 1/1994, 713 ss.; G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1996; F. ZANCHIN, *Considerazioni in tema di partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Il diritto della Regione - Regione Veneto*, n. 6/1999, 995 ss.; R. AGNOLETTI, *Le popolazioni interessate nei procedimenti di variazione dei territori comunali: nuovi elementi per la loro individuazione e confronto tra normative regionali*, *ivi*, n. 1/2000, p. 69 ss.; M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, 1381 ss.; G. ARCONZO, *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'istituzione di nuovi comuni*, in *Giur. cost.*, n. 2/2004, 1419 ss.; E. FERIOLI, *Art. 133 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006; C. MAINARDIS, *Art. 133*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 1144-1146; A. MITROTTI, *L'erronea confusione tra il provvedimento di modifica delle circoscrizioni comunali e la determinazione dei confini tra comuni (nota a sentenza della Corte costituzionale del 9 febbraio 2018, n. 21)*, in *Forum Quad. cost. - Rassegna*, n. 4/2018.

³ Proposta di legge n. 77 del 17 febbraio 2011; tutti i documenti attinenti al procedimento citati nello scritto possono essere reperiti sul sito della Regione Marche, www.regione.marche.it – Regione Utile - Enti locali e P.A. - Fusioni di Comuni e modifiche di circoscrizioni e denominazioni comunali - Distacchi di frazioni.

distacco della porzione fanese e incorporazione della stessa nel Comune di Mondolfo.

Il Consiglio regionale, chiamato ad individuare le “popolazioni interessate” alla consultazione *ex art.* 133, comma 2, Cost., adotta inizialmente una delibera di indizione del *referendum*⁴ che coinvolge i soli residenti della frazione di Marotta, escludendo così i restanti residenti di Fano.

La delibera viene impugnata dinanzi al TAR Marche dal Comune di Fano e sospesa in via cautelare. Il Consiglio regionale decide dunque di revocare la prima delibera e di adottarne una seconda, con la quale si estende la partecipazione alla consultazione, oltre che ai frazionisti, alle popolazioni di Mondolfo e Fano residenti nelle “zone immediatamente contigue” alla frazione⁵.

Anche questa delibera è impugnata dinanzi al TAR Marche dal Comune di Fano, senza tuttavia ottenere la relativa sospensione cautelare. L’*iter* legislativo può così procedere con lo svolgimento del *referendum* – che vede esprimersi in favore della proposta il 67,3 per cento dei votanti – e quindi concludersi con l’approvazione della legge regionale n. 15 del 2014.

Frattanto anche il processo amministrativo prosegue e si chiude in primo grado – quando già la proposta variazione territoriale è divenuta legge – con il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti del Comune di Fano. Quest’ultimo ricorre in appello dinanzi al Consiglio di Stato il quale, con sentenza non definitiva⁶, annulla la delibera consiliare per violazione dell’art. 133, comma 2, Cost., censurando in particolare il mancato coinvolgimento nel *referendum* di tutti i cittadini residenti nei due Comuni interessati dalla modifica circoscrizionale. Contestualmente, il giudice amministrativo solleva altresì questioni di legittimità costituzionale nei confronti della legge-provvedimento n. 15 del 2014, per ritenuta violazione degli art. 3, 113, commi 1 e 2, e 133, comma 2, Cost.⁷

Contro la sentenza di annullamento della delibera consiliare, la Regione Marche solleva conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte⁸, la quale – riuniti i due giudizi (quest’ultimo e quello instaurato in via incidentale con riguardo alla l.r. n. 15 del 2014) – decide le controversie con la sentenza n. 2 del 2018⁹.

⁴ Delibera n. 61 del 15 gennaio 2013.

⁵ Delibera n. 87 del 27 ottobre 2013.

⁶ Cons. Stato, sentenza 23 agosto 2016, n. 3678.

⁷ Ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato, 23 agosto 2016, n. 229, in G.U. 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 46 del 16 novembre 2016.

⁸ Ricorso per conflitto di attribuzione, 3 novembre 2016, n. 5, in G.U. 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 48 del 30 novembre 2016.

⁹ Cfr. Corte cost., n. 2 del 2018, sulla quale si v. i commenti di 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*, n. 1/2018, 371 ss.; C.

La pronuncia, da un lato, dichiara inammissibile la questione sollevata dal Consiglio di Stato, perché fondata sull'«errato presupposto che il referendum consultivo costituisca “oggetto e contenuto della legge di variazione”, anziché un suo mero “presupposto procedimentale”»¹⁰; dall'altro lato, accoglie il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Marche, perché non spetta al giudice amministrativo annullare la delibera regionale di indizione del *referendum*, atto indispensabile del procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione della legge regionale di variazione: per far valere l'illegittimità dell'individuazione delle popolazioni interessate, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto piuttosto impugnare la legge regionale in via incidentale¹¹.

Sulla scorta di queste ultime indicazioni, il Comune di Fano riassume il giudizio dinanzi al Consiglio di Stato, il quale a sua volta rimette alla Corte le questioni di legittimità costituzionale, che sono oggetto della pronuncia in esame; la censura si appunta, ancora una volta, sul fatto che il *referendum* consultivo si sia svolto coinvolgendo i soli residenti nella frazione oggetto della proposta di distacco e quelli residenti nelle zone ad essa immediatamente contigue, anziché tutti i residenti nei Comuni coinvolti nel procedimento di variazione circoscrizionale, come invece dovrebbe ricavarsi dalla giurisprudenza costituzionale.

TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in *Le Regioni*, n. 3/2018, 521 ss.; D. NOCILLA, *Il Consiglio di Stato sbaglia strada e la Corte costituzionale puntualizza*, in *Giur. cost.*, n. 1/2018, 26 ss.; A. CHIAPPETTA, *I limiti al sindacato giurisdizionale amministrativo in tema di variazioni territoriali comunali: giudizio costituzionale e controllo sulla legge-provvedimento*, in *Forum Quad. cost. - Rassegna*, n. 5/2018.

¹⁰ La sentenza chiarisce che tra *referendum* consultivo e legge-provvedimento che dispone la modifica territoriale non intercorre un rapporto di mera ratifica da parte della seconda dei risultati del primo, restando rimessa alla discrezionalità del legislatore regionale la scelta definitiva circa la variazione territoriale. Il *referendum* – che può essere collocato dal legislatore regionale nell'ambito del procedimento legislativo di approvazione della variazione come pure all'esterno dello stesso – si atteggia come mero presupposto procedimentale della variazione, fermo restando il vincolo costituzionale di consultazione delle popolazioni interessate.

¹¹ Quando, nelle more del giudizio amministrativo, venga approvata la legge-provvedimento di variazione territoriale, eventuali vizi che concernano il *referendum* consultivo possono essere conosciuti esclusivamente dal giudice costituzionale, cui compete il sindacato sulla legittimità della legge-provvedimento. Il mancato o viziato svolgimento della consultazione si traduce pertanto in vizio *formale* della legge-provvedimento regionale.

2. Una nozione mutevole a seconda del caso concreto

Sin dal principio del Considerato in diritto, la Corte rende manifesto l'intento di condurre un'opera di riordino degli orientamenti elaborati negli anni in tema di "popolazioni interessate" ai sensi dell'art. 133, comma 2, Cost.: ammette infatti l'esistenza di «giurisprudenza costituzionale non univoca» sul punto¹², «con scelte variamente articolate in relazione ai singoli casi di specie», avendo poi cura di puntualizzare che il concetto di "popolazioni interessate" è d'altronde «caratterizzato da un certo «polimorfismo» e soggetto a interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione, negli artt. 132 e 133 Cost.»¹³.

Fatta questa premessa, si individuano due peculiarità che caratterizzano il caso concreto sottoposto a scrutinio¹⁴. La prima è data dalla *tipologia di variazione territoriale* in esame: la Corte evidenzia che «la corretta determinazione del concetto di «popolazioni interessate» va specificamente rapportata a un caso di modifica delle circoscrizioni comunali (non già di istituzione di un nuovo Comune o di modifica della denominazione originaria)». La seconda è legata invece alla particolarità della *normativa marchigiana sulle variazioni territoriali*, che «non stabilisce, in via generale e preventiva, criteri e direttive da applicare, nei casi concreti, per l'individuazione dei soggetti da chiamare alla consultazione in esame», lasciando conseguentemente la perimetrazione delle popolazioni interessate alla valutazione caso per caso del Consiglio regionale.

Si tratta di precisazioni essenziali ai fini della decisione del caso concreto, che tuttavia non impediscono la Corte di svolgere considerazioni di portata ben più generale.

Una volta inquadrata la specificità del caso in esame, la Corte riprende infatti le fila della propria giurisprudenza sul tema, riconoscendo che – con la sentenza n. 433 del 1995 – si era effettivamente posta, quale regola generale per lo svolgimento dei *referendum* sulle variazioni delle circoscrizioni comunali, quella della partecipazione dell'intera popolazione dei comuni interessati¹⁵.

Tuttavia – si dice – tale regola generale aveva già conosciuto una significativa correzione con la sentenza n. 94 del 2000, «maggiormente attenta ad argomenti di

¹² Non è la prima occasione in cui la Corte riconosce una certa difficoltà nel ricostruire coerentemente la nozione: si veda infatti già sent. n. 94 del 2000 (citata nell'occasione).

¹³ Per un'analisi critica delle differenti interpretazioni offerte dalla Corte della nozione di "popolazioni interessate" a seconda del livello territoriale interessato dalla variazione, cfr. 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*, n. 3/2005, 417 ss., spec. 428-430.

¹⁴ Corte cost. n. 214/2019, *Cons. diritto*, § 4.

¹⁵ Salvo casi particolari ed eccezionali.

segno testuale e sistematico, attraverso il confronto tra l'art. 133 Cost. e quanto disposto nel precedente art. 132 Cost.». In particolare, tale sentenza aveva chiarito che la lettera dell'art. 133, comma 2, Cost. – non facendo riferimento agli *enti territoriali* (ossia ai comuni interessati), ma appunto alle *popolazioni interessate* quanto all'obbligo di consultazione imposto alla Regione – consente di escludere in principio un necessario ed inevitabile coinvolgimento della totalità della popolazione dei comuni interessati dalla variazione¹⁶.

La Corte ribadisce questa interpretazione del dettato costituzionale e osserva – proseguendo nel ragionamento – che, pur tenendo in considerazione un certo «*favor* per il massimo coinvolgimento possibile delle popolazioni» (sent. n. 123 del 2019)¹⁷, appare «maggiormente aderente al significato dell'art. 133, secondo comma, Cost., la rinuncia a una definizione predefinita e “fissa” di popolazioni interessate, necessariamente coincidente con la totalità dei residenti nei Comuni coinvolti dalla variazione»¹⁸.

Emerge così un primo elemento di rilievo della pronuncia: si supera in via definitiva la regola della necessaria partecipazione dell'intera popolazione dei comuni interessati dalla variazione territoriale, sancita nella sentenza n. 433 del 1995, per accedere ad una spiccata preferenza per un'individuazione delle “popolazioni interessate” condotta sulla scorta delle peculiarità che contraddistinguono il singolo caso concreto. Un approccio che, tuttavia, implica pure l'abbandono della regola opposta – affermata nella sentenza n. 453 del 1989 – della necessaria partecipazione delle sole popolazioni *direttamente* interessate

¹⁶ L'affermata coincidenza – salvo casi particolari ed eccezionali – tra le “popolazioni interessate” ex art. 133, comma 2, Cost. e la totalità dei residenti era peraltro già stata convincentemente criticata da G. FRANCHI SCARSELLI, *op. cit.*, il quale tuttavia conduceva il proprio ragionamento a conclusioni che paiono non del tutto condivisibili, soprattutto nella misura in cui ancora la nozione costituzionale di “popolazioni interessate” al processo di riordino delle circoscrizioni comunali (in chiave efficientistica) perseguito dalla l. n. 142/1990 (v. in part. 333-335).

¹⁷ La pronuncia citata riguarda invero un caso di mutamento della denominazione del comune, concernendo una legge della Regione Sicilia (l.r. n. 8 febbraio 2018, n. 1) che consentiva l'aggiunta della dizione “terme” ai comuni termali senza il coinvolgimento della popolazione mediante *referendum* (ma tramite una mera petizione “oppositiva”). Il richiamo operato non appare pertanto del tutto pertinente.

¹⁸ Corte cost. n. 214/2019, *Cons. diritto*, § 5.

alla modifica territoriale (in quell'ipotesi, i soli frazionisti)¹⁹, che in effetti la Corte si premura di rigettare *apertis verbis*²⁰.

Ma non solo: non è dato ritrovare nella pronuncia alcun riferimento a quella distinzione, affermata nella sentenza n. 94 del 2000, tra “popolazioni *direttamente* e *indirettamente* interessate”, sulla scorta della quale la Corte sembrava richiedere al legislatore regionale la definizione di modalità peculiari per lo svolgimento della consultazione, idonee a sentire tutti i residenti in qualche misura interessati, dando però al contempo “autonoma evidenza” al voto espresso da quelli direttamente coinvolti nella modifica territoriale²¹. Nel nostro caso, la Corte sembra invece far riferimento ad una nozione unitaria di “popolazioni interessate”, dimostrando di voler mettere da parte l'anzidetta distinzione, che non solo poggiava su argomenti non pienamente convincenti²², ma soprattutto appariva di complessa applicazione sul lato pratico²³.

A questo punto però è evidente che vadano offerte al legislatore regionale opportune indicazioni per orientare in concreto una siffatta individuazione “casistica”.

La *perimetrazione* delle “popolazioni interessate” – afferma la Corte – deve poggiare su «elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di

¹⁹ Cfr. però M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei comuni*, cit., 1783 ss., il quale ritiene che la limitazione della partecipazione alle sole popolazioni direttamente interessate patrocinata dalla Corte implicherebbe in realtà un *obbligo* di consultazione di quest'ultime da parte del legislatore regionale, lasciando nella *facoltà* dello stesso la possibilità di estendere il *referendum* anche a quelle indirettamente interessate.

²⁰ Corte cost. n. 241 del 2019, *Cons. diritto*, p.to 6.1.

²¹ Corte cost. n. 94 del 2000, *Cons. diritto*, p.to 5. La distinzione tra popolazioni direttamente e indirettamente interessate era stata invero introdotta inizialmente dalla sentenza n. 453 del 1989, che – riprendendo una tesi già avanzata in dottrina (cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *La consultazione delle «popolazioni interessate» nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, cit.) – aveva tuttavia concluso per il necessario coinvolgimento delle sole popolazioni direttamente interessate.

²² Una critica può già ritrovarsi in G. FRANCHI SCARSELLI, *op. cit.*, 331-333, e in E. ROTELLI, *Art. 133*, cit., 212; v. anche I. CIOLLI, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, cit., 4373-4374, con puntuali riferimenti alle differenti tesi dottrinali sulla questione.

²³ In particolare, ci si riferisce tanto alle modalità di svolgimento del voto (si v. ad es. l'ipotesi avanzata con perplessità da A. CALEGARI, *op. cit.*, 770, di schede con colori distinti), quanto alla inutilmente complicata valutazione che il legislatore regionale sarebbe chiamato a offrire della consultazione, dovendo lo stesso prima considerare le volontà delle popolazioni singolarmente considerate (quella dei residenti direttamente interessati e quella degli indirettamente interessati) e poi comporre una sintesi delle due (sintesi assai ardua quando i risultati dovessero essere tra loro confliggenti).

sussistenza o insussistenza di un interesse qualificato a essere consultati sulla variazione territoriale» (sent. n. 47 del 2003), con l'avvertenza che tale binomio evoca comunque «un dato variabile, che può prescindere dal diretto coinvolgimento nella modifica, ricomprendendo anche gruppi di residenti interessati ad essa in via mediata e indiretta (sentenze n. 278 del 2011 e n. 334 del 2004)»²⁴.

Questo è un secondo punto fermo fissato dalla pronuncia: l'individuazione delle popolazioni interessate va connessa alla presenza di “*elementi idonei*” a dimostrare un “*interesse qualificato*” rispetto alla consultazione; tali elementi possono essere individuati preventivamente in una legge regionale generale – che così guida e indirizza la valutazione nel caso concreto della competente autorità regionale – oppure possono essere rimessi integralmente ad un apprezzamento caso per caso (come avviene nella vicenda marchigiana).

Secondo la Corte la differente individuazione *ex ante* o *ex post* degli elementi in questione non genera particolari conseguenze: «la identificazione [delle] popolazioni, infatti, resta pur sempre affidata alla valutazione discrezionale dell'organo regionale competente, più o meno ampia a seconda dei casi, e sempre soggetta a verifica del giudice amministrativo o di questa Corte».

Tutt'al più – e siamo al terzo punto significativo della pronuncia – la predeterminazione dei criteri per l'individuazione dei residenti da coinvolgere potrà agevolare l'eventuale scrutinio del giudice amministrativo sull'atto di indizione del *referendum*; mentre la valutazione che sia effettuata esclusivamente caso per caso rimane soggetta, da ultimo, al sindacato della Corte: il che dovrebbe escludere il pericolo, paventato dalla difesa del Comune di Fano, di operazioni di

²⁴ Non risulta del tutto chiaro il riferimento alle citate pronunce, dal momento che riguardano casi di variazione territoriali diverse da quelle di cui all'art. 133, comma 2, Cost.; cfr. Corte cost. n. 278 del 2011, con annotazioni di 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*, n. 1-2/2012, 348 ss.; V. DE SANTIS, Il «polimorfismo» del concetto di popolazioni interessate nella creazione di una nuova regione, in *Forum Quad. cost. - Rassegna*, n. 2/2012; L. MELICA, La sentenza 21.10.2011 n. 278 sulla richiesta di referendum consultivo per l'istituzione del Principato di Salerno: un pericoloso incidente di percorso sul valore e sulle implicazioni giuridiche del Testo costituzionale, *ivi*, n. 4/2012; nonché Corte cost. 334 del 2004, con note di T.F. GIUPPONI, Le “popolazioni interessate” e i referendum per le variazioni territoriali, *ex art. 132 e 133 Cost.*, cit.; C. PAGOTTO, Per promuovere il referendum di passaggio di province e comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei “secessionisti”. Corte costituzionale, sent. n. 334/2004, in *www.associazionecostituzionalisti.it* - Cronache - Giurisprudenza costituzionale, 23 novembre 2011.

simil-gerrymandering²⁵, al fine di orientare preventivamente l'esito della consultazione.

3. Il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Quali possano essere gli «elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di sussistenza o insussistenza di un interesse qualificato a essere consultati sulla variazione territoriale» è evidentemente una questione che non può essere determinata una volta per tutte. La giurisprudenza costituzionale offre però una significativa casistica, che la pronuncia in esame si premura di riprendere diffusamente analizzando il caso di Marotta²⁶.

Dapprima, il giudice costituzionale enumera gli elementi che concorrono a rendere inadeguata l'interpretazione favorevole al coinvolgimento dell'intera popolazione dei comuni coinvolti, patrocinata dalla difesa fanese.

Innanzitutto, si evidenzia la diseguale ampiezza dei due Comuni coinvolti, Fano e Mondolfo, e il diverso numero di aventi diritto al voto (rispettivamente 63.000 e 12.000), circostanza che ha già condotto al fallimento una precedente consultazione nel 1981. In secondo luogo, si considera, sulla scorta della sentenza n. 433 del 1995, la limitata estensione del territorio e della popolazione interessati direttamente dalla proposta di variazione (1,53 km² e circa 3.000 persone); e ancora, la «particolare conformazione della frazione da trasferire, tutta costiera, molto più lontana dal centro di Fano che da quello di Mondolfo, e, per così dire, geograficamente collocata in modo evidente nella direzione di quest'ultimo Comune»; infine, viene pure apprezzata la sussistenza di una «peculiarità distintiva» di Marotta²⁷, che la rende un «fatto sociologicamente distinto», elemento già ritenuto significativo nella sentenza n. 433 del 1995.

Segue quindi l'enumerazione degli elementi che invece rendono *ragionevole* la limitazione delle «popolazioni interessate» ai soli frazionisti e ai residenti nelle aree

²⁵ Com'è noto, con il termine di origine statunitense *gerrymandering* si identificano quelle pratiche attraverso le quali il legislatore ridisegna artatamente le circoscrizioni elettorali al fine di influenzare l'esito del voto ed ottenere così un determinato (e in genere *unfair*) risultato politico.

²⁶ La ricognizione di tali elementi effettuata nell'odierna pronuncia può forse rispondere alle perplessità avanzate da I. CIOLLI (*Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, cit., 4377 ss.) rispetto alla sent. n. 94 del 2000 (e riprese poi da M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, cit., 1396-1397) alla quale si rimproverava di non aver fornito sufficienti indicazioni al legislatore regionale per la determinazione dei criteri astratti di identificazione delle «popolazioni interessate».

²⁷ Peculiarità che la Corte inferisce dalle vicende storico-sociali dell'abitato, frutto di un'ampia ed approfondita esposizione nelle memorie della parte privata.

immediatamente contigue²⁸: in primo luogo, si considera il fatto che i residenti coinvolti nella consultazione, «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)»; in secondo luogo, si richiama la condivisione con gli abitanti di Mondolfo, data la prossimità territoriale, di servizi già esistenti sul territorio; da ultimo, la sussistenza di un diretto interesse ad una amministrazione omogenea della zona costiera, al fine di conseguire una gestione uniforme dei servizi di accoglienza, balneari e turistici, necessari allo sviluppo dell'area in cui risiedono.

Non viene invece ritenuto un contro-argomento spendibile quello della potenziale diminuzione delle entrate fiscali che potrebbe ipoteticamente derivare al Comune di Fano dal distacco di Marotta. Non solo perché tale argomento non terrebbe da conto i possibili risparmi di spesa che potrebbero emergere a seguito della separazione, ma soprattutto perché andrebbe a rendere del tutto inutile l'obbligo costituzionalmente posto di individuazione delle "popolazioni interessate": se si guardasse infatti esclusivamente alle conseguenze finanziarie derivanti in capo al resto dei residenti nei comuni interessati, si dovrebbe dedurre sempre e in ogni caso un obbligo di coinvolgimento dell'intera popolazione. Il che contrasta però con la lettura che si è data dell'art. 133, comma 2, Cost., il quale richiede pur sempre una selezione delle "popolazioni interessate", che verrebbe meno in tal ipotesi²⁹.

4. La ragionevolezza della perimetrazione come fulcro della nozione di "popolazioni interessate"

All'esito della ricostruzione della nozione di "popolazioni interessate" ex art. 133, comma 2, Cost. realizzata dalla Corte, appare evidente come il definitivo superamento del coinvolgimento dell'intera popolazione dei comuni interessati e la preferenza per una individuazione caso per caso finiscano per ampliare considerevolmente la discrezionalità dell'autorità regionale deputata alla selezione dei residenti interessati alla consultazione. Tale perimetrazione non è più una mera applicazione al caso concreto di una regola già chiaramente predefinita, ma diviene oggetto di una valutazione che è stata giustamente definita "tecnico-politica"³⁰:

²⁸ Elementi che sono ricavati dalla Corte guardando alla deliberazione n. 87 del 2013, la quale «illustra con sufficiente analiticità i criteri che hanno condotto a questa individuazione delle "popolazioni interessate"».

²⁹ Cfr., in part. per gli aspetti finanziari, F. GUELLA, *La discrezionalità "tecnica" della Politica (e la motivazione per relationem della legge) nell'individuazione delle "popolazioni interessate" al referendum consultivo ex art. 133 Cost.*, cit., 282-283.

³⁰ F. GUELLA, *ult. op. cit.*, 279.

tecnica perché deve necessariamente poggiare su “elementi idonei” a dimostrare la sussistenza di un interesse qualificato in capo alle popolazioni individuate; *politica* perché comunque il margine di discrezionalità che conserva l’autorità competente regionale nell’apprezzamento di tali elementi rimane in concreto molto ampio³¹.

Ciò pare comportare un’ulteriore erosione dell’area di sindacato del giudice amministrativo, già significativamente ridotta nella precedente sentenza n. 2 del 2018. Questi potrà infatti verificare la corrispondenza della valutazione operata nel caso concreto rispetto ai criteri eventualmente predeterminati dalla legge regionale generale, ove esistente; oppure potrà censurare l’esercizio della discrezionalità tecnico-politica dell’autorità regionale (almeno prima dell’approvazione della legge-provvedimento); ma non potrà compiere un controllo eccessivamente pervasivo, residuando pur sempre all’autorità regionale competente un margine di apprezzamento discrezionale³².

È semmai la Corte costituzionale a recuperare un maggiore controllo tanto sui criteri individuati nelle leggi generali, quanto sulle singole leggi-provvedimento. Controllo che si risolve in un *giudizio di ragionevolezza*: laddove si propenderà per la redazione di una legge regionale generale, con individuazione *ex ante* degli elementi da tenere in considerazione nel caso concreto per la perimetrazione delle popolazioni interessate, lo scrutinio di ragionevolezza riguarderà i criteri individuati in questa legge³³ o la conformità della valutazione condotta nel caso concreto rispetto ai parametri prefissati. Laddove invece manchi una legge generale, il controllo di ragionevolezza sarà svolto sulla legge-provvedimento che conclude l’*iter* della variazione territoriale; al fine di compiere tale scrutinio, si avrà però riguardo per l’atto regionale di individuazione delle popolazioni interessate, che è da ritenersi in buona sostanza la motivazione *per relationem* della stessa legge-provvedimento. Va notato, per inciso, che lo scrutinio così impostato sulla legge-

³¹ Si pensi, solo per fare un esempio, agli aspetti storico-sociali che dovrebbero fondare la “peculiarità distintiva” di una parte della popolazione rispetto alla restante e alle possibili interpretazioni divergenti (ma comunque storicamente argomentate) che si possono dare agli eventi della storia locale.

³² Ciò pare si possa dire, in particolare, per la valutazione complessiva degli elementi idonei a fondare un interesse alla consultazione: non è difficile immaginare situazioni in cui taluni elementi sembrano giustificare il coinvolgimento di una specifica parte della popolazione (ad es., l’utilizzo di particolari infrastrutture nella porzione di territorio oggetto di variazione) mentre altri facciano propendere per l’esclusione della stessa parte di popolazione (ad es. motivi storico-sociali). In casi simili è evidente come la perimetrazione finale debba essere anche il frutto di un bilanciamento dei vari elementi considerati; un bilanciamento in rapporto al quale pare arduo riconoscere un controllo approfondito da parte del giudice amministrativo.

³³ Oppure, in ipotesi, anche la mancata considerazione di taluni elementi; v. *infra* par. 5.

provvedimento avrà una duplice conseguenza: da un lato, una spiccata concretezza del giudizio di costituzionalità, legata al controllo sulle motivazioni caso per caso³⁴; dall'altro, la sostanziale risoluzione del giudizio *a quo* da parte della Corte costituzionale, quando oggetto del giudizio incidentale sia esclusivamente la legge-provvedimento³⁵.

5. Conclusioni e questioni aperte

La sentenza n. 214 del 2019 ha senz'altro il merito di aver messo ordine nella giurisprudenza costituzionale pregressa, anche al costo di alcune smentite e riletture di precedenti discordanti talora un po' forzate nel senso di una complessiva armonizzazione³⁶. La nozione di "popolazioni interessate" ai sensi dell'art. 133, comma 2, Cost. ne esce comunque meglio definita, pur nella sua natura variabile e polimorfa.

La pronuncia apre tuttavia anche alcune questioni.

In primo luogo, a fronte della chiara preferenza mostrata dalla Corte per una perimetrazione che si attagli al caso specifico di variazione territoriale, si impone una revisione della legislazione regionale in materia, che vede molte leggi regionali generali assai poco attente all'esigenza di una valutazione caso per caso. Se si guarda, ad esempio, alle sole ipotesi di modifica delle circoscrizioni comunali nelle regioni ordinarie (ossia scorporo con aggregazione ad altro comune), si può rilevare che le leggi di Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Campania e Basilicata prevedono in ogni caso il coinvolgimento di tutti i residenti, tanto del comune

³⁴ Concretezza che emerge con nettezza anche nel caso in commento. Cfr. sul punto M. CECCHETTI, *Istituzione di nuovi comuni e modificazioni delle circoscrizioni comunali: la Corte reinterpreta il concetto di "popolazioni interessate" e rilegge le affermazioni della sentenza n. 453 del 1989*, cit., 345-346.

³⁵ Tale profilo è segnalato problematicamente da A. CHIAPPETTA, *I limiti al sindacato giurisdizionale amministrativo in tema di variazioni territoriali comunali*, cit., 14; e ripreso da C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale*, cit., 531. Non sembra però che ciò comporti il venir meno dell'incidentalità della questione di costituzionalità, rappresentando semmai un'inevitabile conseguenza dell'orientamento consolidato della Corte volto a trasferire integralmente il controllo sulle leggi-provvedimento nel giudizio costituzionale (con ampiezza e modalità di sindacato quanto più prossime a quelle del giudice amministrativo). Sul tema in generale, *ex pluribus*, cfr. M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Torino 2015; G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Milano 2013, spec. 249 ss.; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano 2007.

³⁶ Non è peraltro la prima volta che la Corte, nel pronunciarsi proprio sul tema in questione, opera una rilettura "accomodante" della propria giurisprudenza pregressa; sul punto si v. la critica serrata di M. CECCHETTI, *op. cit.*, 344 ss.

cedente quanto di quello che acquisisce la frazione di territorio oggetto di trasferimento³⁷. Altre Regioni, invece, individuano criteri palesemente incostituzionali (perché già oggetto di declaratoria di illegittimità della Corte)³⁸ oppure poco adattabili alla molteplicità dei casi concreti (anche per una scrittura a tratti oscura)³⁹. Non è difficile prevedere che, in mancanza di un'opportuna

³⁷ Si v. art. 61, comma 5, l.r. Toscana 23 novembre 2007, n. 62, "Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto"; art. 43, comma 5, l.r. Umbria 6 febbraio 2010, n. 14, "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)"; art. 25, comma 5, l.r. Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 44, "Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa"; art. 25, comma 2, l.r. Campania 30 aprile 1975, n. 25, "Referendum popolare"; art. 1, l.r. Lazio 8 Aprile 1980, n. 19, "Norme sul referendum consultivo per l'istituzione di nuovi comuni, e modificazione delle circoscrizioni e denominazioni comunali, in attuazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione"; l.r. Basilicata 26 luglio 1993, n. 42, "Norme in materia di modificazione territoriale, fusione ed istituzione di nuovi comuni".

³⁸ È il caso della legge pugliese, che prevede la consultazione dei soli residenti nella zona interessata al distacco (art. 21, l.r. Puglia 20 dicembre 1973, n. 27, "Norme sul referendum abrogativo e consultivo"), ipotesi già censurata nella sent. n. 433 del 1995 (e respinta anche dalla pronuncia in esame); oppure della l.r. Emilia-Romagna 8 luglio 1996, n. 24, "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni" (art. 11, comma 2, *lett. b) e c)*), che – in modo analogo alla legge veneta bocciata nella sent. n. 94/2000 – dispone il coinvolgimento di tutti gli elettori del Comune di origine nel caso di distacco, finalizzato alla istituzione di un nuovo Comune o all'aggregazione ad altro Comune, di una porzione di territorio che rappresenti almeno il trenta per cento della popolazione o il dieci per cento del territorio del Comune di origine; mentre consente la partecipazione dei soli elettori residenti nel territorio oggetto di modificazione negli altri casi.

³⁹ Si v. art. 44, comma 4, l.r. Piemonte 16 gennaio 1973, n. 4, "Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo" che consente una perimetrazione delle popolazioni interessate ridotta rispetto al coinvolgimento di tutti i residenti «qualora tale parte di territorio abbia una caratterizzazione distintiva, nonché manchi di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo». In termini analoghi anche l'art. 6, comma 1, l.r. Veneto 24 dicembre 1992, n. 25, "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali": «La consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione del comune di origine e di quello di destinazione, salvo casi particolari da individuarsi anche con riferimento alla caratterizzazione distintiva dell'area interessata al mutamento territoriale, nonché alla mancanza di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo per l'insieme dell'ente locale». Particolarmente complessa la previsione di cui all'art. 38, commi 5 e 6, l.r. Liguria 28 novembre 1977, n. 44, "Norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari": «Il referendum consultivo per la costituzione in Comune o in Comuni autonomi di una o più frazioni, borgate o parte di territorio di uno stesso Comune o di Comuni distinti ovvero per le modificazioni delle circoscrizioni

riforma da parte dei legislatori regionali nel senso indicato nella pronuncia, le leggi in questione arriveranno presto dinanzi alla Corte.

Una seconda questione riguarda più precisamente i criteri individuati *ex ante* dalle Regioni nelle rispettive leggi generali per indirizzare, nei casi concreti, l'individuazione delle popolazioni interessate da parte dell'autorità regionale competente. Alla luce delle conclusioni della sentenza in esame, sembra ineludibile una progressiva uniformazione degli stessi – peraltro già da tempo auspicata dalla dottrina⁴⁰ – sulla scia della casistica offerta dalla giurisprudenza costituzionale (v. *supra* par. 3). La legge generale che pretendesse di escludere taluno dei summenzionati elementi, preferendone altri, si esporrebbe infatti ad una censura di costituzionalità in termini di ragionevolezza, perché non consentirebbe all'autorità regionale competente di valutare, in misura quanto più aderente alle peculiarità del caso concreto, la sussistenza o meno di un interesse qualificato alla partecipazione referendaria in capo a determinati residenti.

Un esempio può essere utile a comprendere il problema: se l'esistenza di infrastrutture di riferimento sul territorio oggetto di distacco è un elemento utile al fine di perimetrare le popolazioni interessate (come è avvenuto nel caso di specie con riguardo ad una farmacia e ad un istituto scolastico), non si vede perché questo elemento possa e debba essere valutato in Lombardia per riconoscere un interesse alla consultazione referendaria e invece possa essere del tutto tralasciato in Emilia-Romagna.

Tale prospettazione entra chiaramente in problematico conflitto con la facoltà delle Regioni di determinare in autonomia i contenuti delle leggi generali, facoltà riconosciuta in più occasioni dalla Corte⁴¹ e logica conseguenza – almeno in via di principio – della competenza esclusiva regionale in materia di circoscrizioni comunali e variazioni delle stesse (art. 117, comma 4, e 133, comma 2, Cost.). D'altra parte, concludere per l'opposta soluzione significherebbe lasciare la nozione di popolazioni interessate ad un'arbitraria selezione dei criteri condotta dalla legge regionale di turno, che si tradurrebbe in valutazioni caso per caso

comunali può riguardare la sola popolazione del territorio oggetto del trasferimento qualora il Consiglio regionale rilevi la sussistenza di entrambe le seguenti condizioni: a) la popolazione o il territorio che è oggetto di trasferimento risulti inferiore rispettivamente al 30 per cento della popolazione o al 10 per cento del territorio del Comune di origine o di quello di destinazione; b) l'area non abbia un'incidenza rilevante sugli interessi del Comune cedente e della relativa popolazione complessiva./Le norme di cui al precedente comma non operano per i Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti».

⁴⁰ Cfr. ad es. V. DE SANTIS, *La individuazione delle popolazioni interessate alla modifica delle circoscrizioni comunali crea ancora incertezza*, cit., 1574-1575.

⁴¹ Vedi ad es. Corte cost. n. 94 del 2000.

inidonee a certificare – stante l'odierna pronuncia – la sussistenza o meno di un interesse qualificato al *referendum* territoriale.

Anche in questo frangente, resta comunque auspicabile una revisione delle discipline in materia da parte delle Regioni, capace di far tesoro delle indicazioni fornite sul punto dalla giurisprudenza costituzionale⁴². In mancanza, sarà ancora la Corte ad essere chiamata a correggere il legislatore regionale.

Un'ultima considerazione concerne invece, più in generale, il tema dei procedimenti di variazione territoriale dei comuni, il cui numero negli ultimi anni sta progressivamente crescendo, anche (ma non solo) in ragione delle molte leggi statali e regionali volte ad incentivare le fusioni tra comuni. La pronuncia odierna, rimettendo l'individuazione delle popolazioni interessate ex art. 133, comma 2, Cost. ad una valutazione compiuta caso per caso (sia essa guidata o meno da criteri predeterminati *ex lege*), non mancherà di generare qualche incertezza, soprattutto

⁴² In tal senso può rappresentare un valido modello di riferimento – avendo tenuto nella dovuta considerazione le indicazioni emergenti dalla giurisprudenza costituzionale – la legge lombarda (art. 9-ter, comma 4, l.r. Lombardia 15 dicembre 2006, n. 29, “Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali”), la quale dispone che «la consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati da modifiche territoriali salvo che, per le caratteristiche dei gruppi presenti sul territorio degli stessi, dei luoghi, delle infrastrutture e delle funzioni territoriali, nonché per la limitata entità della popolazione o del territorio, rispetto al totale, si possano escludere dalla consultazione le popolazioni che non presentino un interesse diretto e qualificato alla variazione territoriale»; in senso analogo anche la legge calabrese (l.r. 5 aprile 1983, n. 13, recante “Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum”), che dispone all'art. 40, comma 4, *lett. d*) che «il Consiglio regionale (...) può, con decisione motivata, escludere dalla consultazione referendaria le popolazioni che non presentano un interesse qualificato alla variazione territoriale: per le caratteristiche dei gruppi residenti sul territorio dei Comuni interessati, della dotazione infrastrutturale e delle funzioni territoriali, nonché per i casi di eccentricità dei luoghi rispetto al capoluogo e, quindi, di caratterizzazione distintiva dei relativi gruppi»; da ultimo, si veda anche la legge molisana 12 maggio 1975, n. 35, “Norme generali sulle circoscrizioni comunali e disciplina dei referendum consultivi previsti dallo Statuto” modificata nel 2016: «La consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati da modifiche territoriali salvo che, per le caratteristiche dei gruppi presenti sul territorio degli stessi, dei luoghi, delle infrastrutture e delle funzioni territoriali, nonché per la limitata entità della popolazione o del territorio rispetto al totale, si possano escludere dalla consultazione le popolazioni che non presentino un interesse diretto e qualificato alla variazione territoriale. La limitata ammissione alla consultazione referendaria è motivata, caso per caso».

in termini di prevedibilità *ex ante* della perimetrazione delle “popolazioni interessate”⁴³.

Questa perdita sul fronte della certezza del diritto pare tuttavia controbilanciata da una complessiva maggiore democraticità del processo di variazione territoriale⁴⁴, che dovrebbe finalmente vedere coinvolti solo e soltanto i residenti che hanno *in concreto* un interesse qualificato alla modifica in questione. Il che, di converso, non era affatto assicurato né attraverso il coinvolgimento a priori dell’intera popolazione né attraverso la previsione di criteri fissati *ex ante* inidonei a distinguere i casi di sussistenza e insussistenza del menzionato interesse qualificato. Soluzioni quest’ultime che garantiscono una maggiore certezza del diritto, ma al contempo implicano il coinvolgimento (spesso decisivo) di residenti che, rispetto alla specifica variazione territoriale, non possono vantare un interesse qualificato.

⁴³ La problematica era già stata messa in luce, seppur in diversa prospettiva, da M. LUCIANI, *op. cit.*, 1396-1397.

⁴⁴ Cfr. F. GUELLA, *La discrezionalità “tecnica” della Politica (e la motivazione per relationem della legge) nell’individuazione delle “popolazioni interessate” al referendum consultivo ex art. 133 Cost.*, cit., 280-281.