

**Sentenza:** 25 settembre 2019, n. 214

**Materia:** legge di variazione circoscrizionale- nozione di popolazione interessata

**Parametri invocati:** articoli 3 e 133 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Consiglio di Stato sez. quinta

**Oggetto:** legge 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)

**Esito:** non fondatezza della questioni di legittimità costituzionale sollevate

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

### **Sintesi:**

Il giudice a quo, Consiglio di Stato, solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 133 secondo comma della Costituzione, della legge della Regione Marche 5/2014 in quanto non la ritiene conforme alla giurisprudenza costituzionale sulla nozione di *popolazioni interessate* di cui all'articolo 133, secondo comma, della Costituzione.

La l.r. 5/2014 è stata approvata nell'ambito di un procedimento legislativo in cui il referendum consultivo sulla proposta di legge di variazione circoscrizionale è stato indetto chiamando al voto, quali popolazioni interessate, i soli residenti nella frazione oggetto della proposta di distacco e quelli residenti nelle zone a questa immediatamente contigue. Sarebbe stato invece necessario, secondo il Consiglio di Stato, alla luce degli articoli 133, secondo comma, e 3 Cost., consultare tutti i residenti di entrambi i Comuni coinvolti nel procedimento di variazione circoscrizionale.

Respinte le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate e passando al merito, la Corte esamina l'espressione *popolazioni interessate*, ricordando come sul punto la propria giurisprudenza non sia univoca e la nozione sia stata soggetta a interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione, negli articoli 132 e 133 Cost. (sentenza 278/2011).

In particolare la Corte sottolinea come, secondo una giurisprudenza risalente, la nozione di *popolazioni interessate* ricomprenderebbe, in principio e salvo eccezionali deroghe, tutti i residenti nei Comuni coinvolti dalla specifica variazione circoscrizionale, quelle che verrebbero a dar vita a un nuovo comune, così come quelle che rimarrebbero nel comune di origine.

Tale regola generale, è tuttavia stata oggetto di una significativa correzione già nella sentenza 94/2000, dove si sottolinea che l'articolo 133, secondo comma, Cost., in realtà, non precisa quali siano, nelle differenti ipotesi di istituzione di nuovi comuni o di modifica delle circoscrizioni di comuni esistenti, *le popolazioni interessate*: ma, essendo l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione riferito direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali, si può escludere che l'ambito della consultazione debba necessariamente coincidere con la totalità della popolazione dei comuni coinvolti nella variazione. Con ciò affidando al legislatore regionale, attraverso una legge che detti criteri generali, oppure al competente organo regionale, la delimitazione caso per caso, del perimetro delle popolazioni da consultare nel singolo procedimento di variazione.

Secondo la Corte, tuttavia, non sono condivisibili le conseguenze che una parte nel processo a quo fa discendere dalle due differenti fattispecie sulla corretta interpretazione del concetto di *popolazioni interessate*, ovvero tra il caso in cui i criteri per la identificazione siano contenuti in legge, da quello invece in cui la delimitazione risulti, caso per caso, dalla delibera dell'organo regionale competente.

Nel giudizio si è infatti sostenuto che, nel primo caso, la valutazione dell'organo regionale risulta ex ante contenuta e delimitata, secondo criteri che al giudice amministrativo consentono un immediato e più agevole sindacato e che, peraltro, non si sottraggono al controllo. Nel secondo, invece, può profilarsi il rischio che, attraverso un'artata perimetrazione dell'ambito delle popolazioni chiamate a esprimersi, il risultato del referendum venga orientato in partenza, secondo tecniche manipolatorie dei collegi elettorali. Dunque, per evitare abusi, occorrerebbe interpretare l'espressione *popolazioni interessate* come equivalente all'intera popolazione dei comuni coinvolti nella variazione circoscrizionale.

A giudizio della Corte, infatti, la nozione di *popolazioni interessate*, integra un dato variabile che resta pur sempre affidato alla valutazione discrezionale dell'organo regionale competente, più o meno ampia a seconda dei casi, e sempre soggetta a verifica del giudice amministrativo o della Corte.

Ciò premesso, la Corte si domanda se nel caso di specie, in cui la l. r. Marche 15/2014 ha disposto il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua incorporazione nel Comune di Mondolfo, la delimitazione dei soggetti da consultare sia stata compiuta sulla base di una valutazione aderente alle specifiche esigenze del caso concreto, per accertare la sussistenza o l'insussistenza dell'interesse qualificato alla variazione territoriale. L'interpretazione accolta da ultimo dal Consiglio regionale delle Marche, che chiama al voto alcune parti delle popolazioni residenti nei due Comuni coinvolti, selezionandole fra quelle contigue all'abitato oggetto della proposta di trasferimento, sulla base di una valutazione riferita alla presenza di alcune infrastrutture d'interesse comune per la relativa popolazione, risulta non incompatibile rispetto alla lettura sopra accolta delle disposizioni costituzionali invocate a parametro.

In particolare, la deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche 87/2013 illustra i criteri che hanno condotto a questa individuazione delle *popolazioni interessate*. 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.

Da ultimo, afferma la Corte, non può essere validamente utilizzato, in senso contrario, l'argomento fiscale, in ipotesi invocabile da tutti i residenti del Comune di Fano che dovrebbero sopportare le conseguenze determinate dalla diminuzione delle entrate tributarie del Comune, derivante dal distacco della frazione di Marotta, con conseguente prevedibile aggravio della pressione tributaria a loro diretto carico, risultando perciò evidente il loro interesse a essere consultati.

In realtà, argomenta la Corte, ogni variazione territoriale produce molteplici conseguenze, anche in ambito tributario, che riguardano anche il bilancio del comune che la variazione subisce. Ma tali conseguenze non sono necessariamente univoche, poiché la variazione può tradursi anche in un risparmio di spesa, dato dall'eventuale diminuzione dei residenti o dei servizi da erogare loro.

Le questioni di legittimità costituzionale della l.r. Regione Marche 15/2014, sollevate in riferimento agli articoli 3 e 133, secondo comma Cost. vengono, pertanto, dichiarate non fondate.