Pubblicato il 18/10/2024

N. 08353/2024REG.PROV.COLL.

N. 01100/2024 REG.RIC.

N. 01446/2024 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1100 del 2024, proposto da Regione Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianclaudio Festa, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di Amantea, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Reggio D'Aci e Mariella Tripicchio, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Reggio D'Aci in Roma, via degli Scipioni, 268/A;

nei confronti

Comune di Serra d'Aiello, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Oreste Morcavallo, con domicilio digitale

come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Arno, 6;
Associazione "Ritorno alle origini di Temesa", in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Spataro, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 1446 del 2024, proposto da Associazione "Ritorno alle origini di Temesa", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Spataro, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di Amantea, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Reggio D'Aci e Mariella Tripicchio, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Reggio D'Aci in Roma, via degli Scipioni, 268/A;

nei confronti

Regione Calabria, non costituita in giudizio;
Comune di Serra D'Aiello, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Oreste Morcavallo, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Oreste Morcavallo in Roma, via Arno, 6;

per la riforma

-quanto al ricorso n. 1100 del 2024:
della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sez. I, n. 1035 del 2023, resa tra le parti;

-quanto al ricorso n. 1446 del 2024:
della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sez. I, n. 1035 del 2023, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Amantea, del Comune di Serra d'Aiello e dell'associazione "Ritorno alle origini di Temesa";
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 maggio 2024 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati Romito su dichiarata delega di Festa, Reggio D'Aci, Spataro, Morcavallo;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

A)1.- Con ricorso iscritto *sub* n. 1100/2024 del R.G. la Regione Calabria ha interposto appello nei confronti della sentenza 13 luglio 2023, n. 1035 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sez. I, che ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti proposti dal Comune di Amantea rispettivamente avverso la deliberazione del Consiglio regionale della Calabria n. 82 del 6 giugno 2022, avente ad oggetto la "*effettuazione del referendum consultivo obbligatorio sulla proposta di legge n. 54/12, di iniziativa del consigliere regionale Graziano, recante modifica dei confini territoriali dei comuni di Serra d'Aiello e Amantea della provincia di Cosenza*", la delibera di Giunta n. 568 in data 3 novembre 2022, di formulazione del quesito referendario, nonché avverso il decreto del Presidente della Regione n. 109 del 9 novembre 2022 di indizione del referendum e di convocazione dei comizi al 22 gennaio 2023.
La proposta di legge prevedeva in particolare il distacco della frazione di Campora San Giovanni dal Comune di Amantea e l'aggregazione della stessa al Comune di

Serra d'Aiello, con la denominazione "Temesa" del Comune derivante dalla modifica dei confini territoriali.

La deliberazione consiliare disponeva l'effettuazione del referendum consultivo obbligatorio tra i soli residenti nella frazione di Campora San Giovanni del Comune di Amantea e nel Comune di Serra d'Aiello (escludendo gli altri abitanti di Amantea, nonché quelli di Coreca e Marinella).

Con il ricorso in primo grado il Comune di Amantea, premesso di avere 13.272 cittadini residenti all'ottobre 2022 a fronte dei circa 500 abitanti del Comune di Serra d'Aiello, ha impugnato la deliberazione consiliare, deducendone l'illegittimità per violazione degli artt. 3, 13, 15 e 42 del d.lgs. n. 267 del 2000, per incompetenza, nonché per violazione dell'art. 40, comma 4, lett. a), b), c), della l.r. n. 13 del 1983 e dell'art. 133, comma 2, Cost., nell'assunto che occorreva la previa intesa con il Comune ricorrente trattandosi di fusione di Comuni, e che comunque il Comune di Amantea sarebbe stato privato di circa 1/3 della sua popolazione, oltre che subire importanti ripercussioni a livello economico e sociale.

Con motivi aggiunti ha impugnato la deliberazione di Giunta n. 568 del 3 novembre 2022 e il decreto del Presidente della Regione n. 109 del 9 novembre 2022 deducendo la violazione degli artt. 1, 3, 97 e 133 Cost., degli artt. 1, 3 e 6 della legge n. 241 del 1990, nonché dell'art. 40 della l.r. n. 13 del 1983.

2. - La sentenza appellata, disattesi i molteplici profili di inammissibilità eccepiti, ha accolto il ricorso essenzialmente nella considerazione che, vertendosi al cospetto della indizione di un referendum consultivo involgente non già la creazione di un nuovo Comune, ma la modifica dell'area territoriale di Serra d'Aiello e di Amantea tramite l'aggregazione alla prima della frazione di Campora San Giovanni, dovesse trovare applicazione l'art. 40, comma 4, lett. c), della l.r. n. 13 del 1983, prevedente che sono chiamati a votare tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati alla modificazione territoriale. Ha in particolare ritenuto che la delibera consiliare

risulta dunque adottata in assenza di completa istruttoria rispetto all'interesse del restante corpo elettorale del Comune di Amantea escluso dalla consultazione, anche in considerazione dell'attuale dotazione infrastrutturale del medesimo Comune (che ha creato, tramite PIP, una zona industriale proprio nella frazione di Campora, oltre ad avere ivi realizzato il porto turistico).

3.- Con il ricorso in appello la Regione Calabria ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata, nell'assunto che gli artt. 133 Cost. e 40 della l.r. n. 13 del 1983 non impongono necessariamente il coinvolgimento di tutta la popolazione, ma solo di quella che presenta un interesse qualificato alla variazione territoriale; nella specie, la scelta di chiamare alla consultazione referendaria solo una parte della popolazione residente nel Comune di Amantea troverebbe il suo fondamento in una sommatoria di elementi identitari che fanno capo alla popolazione che risiede nella frazione di Campora San Giovanni, la quale condivide identiche tradizioni, lo stesso idioma, comuni interessi e alcuni servizi di rilievo sociale e amministrativo con gli abitanti del Comune di Serra d'Aiello; né sarebbe ravvisabile una perdita economica per il Comune di Amantea, atteso che il porto turistico, in quanto bene del demanio (in concessione al Comune di Amantea), non è suscettibile di mutamento di destinazione, neppure ove la frazione su cui insiste (di Campora San Giovanni) venisse acquisita al Comune di Serra d'Aiello.

4. - Si sono costituiti in giudizio il Comune di Serra d'Aiello e l'associazione "Ritorno alle origini di Temesa" chiedendo l'accoglimento dell'appello della Regione Calabria.

5. - Si è costituito in resistenza il Comune di Amantea, chiedendo la reiezione del ricorso; detta amministrazione ha altresì esperito appello incidentale autonomo tardivo avverso le statuizioni di reiezione dei primi due motivi del ricorso di primo grado.

B) 6. – Con ricorso iscritto *sub* n. 1446/2024 del R.G. anche l'associazione "Ritorno alle origini di Temesa", la quale era intervenuta *ad opponendum* nel giudizio di primo grado (originato dal ricorso del Comune di Amantea), ha interposto appello nei confronti della predetta sentenza 13 luglio 2023, n. 1035 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sez. I.

L'appello deduce motivi di merito sovrapponibili a quelli svolti dalla Regione Calabria, aggiungendo motivi di inammissibilità del ricorso di primo grado, anzitutto per omessa impugnazione delle deliberazioni del Consiglio comunale di Serra d'Aiello n. 13 del 17 dicembre 2021 e n. 1 dell'11 febbraio 2022 con cui il medesimo ente aveva approvato e fatto propria la proposta di distacco della porzione di territorio ricedente nel territorio di Amantea dando avvio al relativo *iter*, e poi per omessa notificazione del ricorso introduttivo ad almeno un controinteressato.

7. - Si è costituito anche in questo giudizio il Comune di Serra d'Aiello concludendo per l'accoglimento dell'appello.

8. - Si è inoltre costituito in resistenza il Comune di Amantea eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza nel merito del ricorso in appello.

9. - All'udienza pubblica del 16 maggio 2024 le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1.-Deve essere anzitutto disposta, a norma dell'art. 96 cod. proc. amm., la riunione dei ricorso iscritti *sub* nn. 1100/2024 e 1446/2024 del R.G., in quanto aventi ad oggetto la medesima sentenza.

2. – Principiando dalla disamina del ricorso n. 1100/2024 del R.G., con il primo motivo la Regione Calabria deduce che, trattandosi di una modifica circoscrizionale di due Comuni contermini, doveva trovare applicazione il combinato disposto dell'art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 40, comma 4,

lett. c), della l.r. Calabria n. 13 del 1983, che facoltizza il Consiglio regionale ad escludere dalla consultazione referendaria, fornendo adeguata motivazione, le popolazioni residenti che non presentino un interesse qualificato alla variazione territoriale (nella specie, il progetto di legge di modifica territoriale è corredato da una relazione di accompagnamento che illustra le specificità del territorio, le sue caratteristiche geografiche, orografiche, demografiche, culturali, linguistiche, etc.; inoltre durante i lavori della Commissione consiliare competente non sarebbero emerse opposizioni al progetto, neppure da parte del Comune di Amantea). La stessa deliberazione consiliare gravata in primo grado risulta adeguatamente motivata nella parte in cui identifica in una parte limitata della popolazione chiamata alla consultazione referendaria (gli elettori residenti nella frazione di Campora San Giovanni del Comune di Amantea e nel Comune di Serra d'Aiello) l'interesse qualificato, riconducibile ad una sommatoria di elementi identitari, dovendosi dunque escludere, ad avviso dell'appellante, il difetto di istruttoria.

Il motivo è infondato.

Giova premettere che il predetto art. 40, comma 4, lett. c), della l.r. n. 13 del 1983 dispone che, di regola, nel caso di modificazione delle circoscrizioni comunali, tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla modificazione territoriale sono chiamati a partecipare al referendum consultivo; peraltro «*il Consiglio regionale, nella delibera di cui al comma 1, 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*».

La deliberazione consiliare n. 82 del 6 giugno 2022, impugnata in primo grado, limita la consultazione, in coerenza con quanto risultante dalla relazione illustrativa della proposta di legge, ai soli cittadini residenti nella frazione di Campora San

Giovanni e nel Comune di Serra d'Aiello, interessate dalla modifica dei confini territoriali e dalla modificazione della denominazione, nell'assunto che tra le due realtà territoriali sussiste una conurbazione per dotazione infrastrutturale e funzioni territoriali e che gli abitanti della frazione di Campora San Giovanni, per caratteristiche storico-culturali, di costume e di tradizione, finanche di vernacolo, sono integrati con la comunità di Serra d'Aiello.

Il profilo storico-culturale può assumere un rilievo come elemento di "caratterizzazione distintiva dei relativi gruppi", ma l'art. 40, comma 4, lett. c), è norma che attribuisce a tale condizione un effetto inverso, quello di esclusione dalla consultazione delle popolazioni che non presentano detto interesse qualificato, non già quello, assai più restrittivo, di enucleazione delle popolazioni che, esclusivamente, vengono ammesse alla consultazione.

L'altro elemento discriminante, costituito dall'assetto urbanistico/infrastrutturale, contiene una valutazione parziale in quanto non tiene conto della situazione del Comune di Amantea, che, nella frazione Campora San Giovanni, ha realizzato, tramite PIP, una zona industriale dedicata allo sviluppo delle aziende del Comune, nonché il porto turistico.

Tali elementi non considerati, ovvero oggetto di una valutazione solamente parziale, denotano quel difetto di istruttoria nell'individuazione del corpo elettorale del Comune di Amantea che doveva partecipare alla consultazione elettorale, condivisibilmente accertato dal primo giudice. Da una valutazione più attenta emerge infatti la sussistenza di molteplici profili di reciproca interdipendenza tra la frazione di Campora e il Comune di Amantea, che non potevano essere trascurati ai fini dell'individuazione di un interesse qualificato alla variazione territoriale.

3. – Con il secondo motivo di appello la Regione Calabria critica la statuizione di primo grado che ha ravvisato il difetto di istruttoria con riguardo alle conseguenze del distacco della frazione di Campora San Giovanni sulla "dotazione

infrastrutturale del Comune di Amantea", deducendo come dalla documentazione di accompagnamento alla legge e dallo stesso articolato emerga che tale valutazione è stata compiuta; in particolare allega, con riguardo al porto turistico, che, essendo lo stesso realizzato in virtù di concessione su area demaniale, per il principio dell'accessione, costituisce bene demaniale; pertanto non può postularsi un pregiudizio economico per il Comune di Amantea, essendone immutabile la destinazione, quand'anche la frazione di Campora San Giovanni venisse acquisita al Comune di Serra d'Aiello; ne rimane il rilievo ed interesse regionale o comunque sovracomunale.

Anche tale motivo è infondato, atteso che la sentenza non ha escluso che sia stata enucleata dall'amministrazione, nella frazione di Campora San Giovanni, la presenza di un'area PIP e del porto turistico, ma ha piuttosto rilevato che non si sia tenuto conto della loro rilevanza ai fini della valutazione delle popolazioni interessate a partecipare al referendum, come invece richiesto dal più volte richiamato art. 40, comma 4, lett. c) della l.r. n. 13 del 1983.

Appare, in particolare, difficilmente contestabile la rilevanza di un'area PIP realizzata dal Comune di Amantea nella frazione di Campora, nel cui contesto sussistono capannoni di proprietà dell'amministrazione stessa e che complessivamente è destinata all'intera città.

Tale considerazione non consente di postulare l'irrilevanza del coinvolgimento dell'intera popolazione di Amantea ad essere consultata in sede referendaria.

Ad analoga soluzione deve pervenirsi con riguardo al porto turistico di Amantea; il punto non è quello del regime demaniale, né quello della destinazione del medesimo, ma, ancora una volta, quello dell'interesse dell'intera popolazione di Amantea ad essere consultata in sede referendaria nel momento in cui la separazione territoriale coinvolge un'opera pubblica realizzata per servire l'intera

popolazione. E' invero difficile escludere l'interesse generale delle predette infrastrutture, realizzate dal Comune di Amantea nella frazione di Campora.

Va a questo riguardo ricordato come la Corte costituzionale, interpretando l'art. 133, comma 2, Cost., in un caso riguardante una legge regionale delle Marche, pur affermando l'ammissibilità del non coinvolgimento dell'intera popolazione dei due Comuni coinvolti nel procedimento di variazione circoscrizionale, nell'assunto della variabilità del concetto di "popolazioni interessate", ha comunque fondato il giudizio proprio nel fatto che il Consiglio regionale aveva chiamato al voto (quella parte del)le popolazioni residenti selezionandole tra quelle contigue all'abitato oggetto della proposta di trasferimento proprio sulla base di una valutazione riferita alla presenza di alcune infrastrutture di interesse comune per la relativa popolazione (Corte cost., 25 settembre 2019, n. 214).

Non è dunque ravvisabile un profilo di illegittimità costituzionale del più volte richiamato art. 40, comma 4, lett. c), della legge n. 13 del 1983 (non è infatti illegittimo che la legge regionale detti dei criteri per individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare, in relazione al loro essere "interessate" alle variazioni, purché i criteri siano tali da non comportare la possibilità di una identificazione irragionevole delle popolazioni interpellate, in relazione alle circostanze e ai fattori che conducono ad individuare l'interesse su cui si fonda l'obbligo di consultazione : Corte cost., 7 aprile 2000, n. 94), ma di errata interpretazione dello stesso, con riguardo alla corretta enucleazione delle popolazioni che non presentano un interesse qualificato alla variazione territoriale.

4. – Può ora procedersi allo scrutinio dell'appello incidentale proposto dal Comune di Amantea avverso le statuizioni di reiezione dei primi due motivi del ricorso di primo grado.

Occorre anzitutto esaminare l'eccezione di irricevibilità del medesimo svolta dall'associazione "Ritorno alle origini di Temesa" e dal Comune di Serra d'Aiello,

nell'assunto che, essendo impugnazione autonoma (non sostenuta cioè da un interesse dipendente dall'appello principale, ma riguardante capi autonomi della sentenza), doveva essere proposta nei termini previsti dall'art. 92, comma 1, cod. proc. amm.

L'eccezione è infondata, in quanto nel processo amministrativo, a mente dell'art. 96, comma 4, cod. proc. amm., l'istituto dell'impugnazione incidentale tardiva assume una valenza generale e non può essere limitato alla sola ipotesi di appello incidentale c.d. proprio, venendo dunque recepita per intero la *ratio* sottesa alla formulazione dell'art. 334 cod. proc. civ., consentendo in modo espresso la proposizione tardiva anche dell'appello incidentale proprio, pur se ne ha contestualmente affermato la dipendenza dagli esiti dell'impugnazione principale (in termini Cons. Stato,Ad. plen., 16 dicembre 2011, n. 24; III, 10 gennaio 2013, n. 97; IV, 4 febbraio 2019, n. 837).

5. – Ciò premesso, con il primo motivo incidentale il Comune di Amantea lamenta l'assenza di una previa intesa e/o consultazione con il Comune stesso, vertendosi al cospetto, per quanto emergerebbe dalla proposta di legge, non già della modificazione dei confini tra due Comuni limitrofi, ma della istituzione di un nuovo Comune, denominato Temesa, mediante fusione per incorporazione di due territori con i relativi apparati amministrativi, patrimoni e funzioni (il Comune di Serra d'Aiello e la frazione di Campora San Giovanni), con conseguente applicabilità dell'art. 5 della l.r. Calabria n. 15 del 2006, prescrivente, al comma 3, che «*l'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di uno o più Comuni contermini deve essere preceduta da un referendum sulle delibere consiliari di fusione svolto secondo le vigenti disposizioni legislative regionali*». Deduce l'appellante amministrazione di Amantea che il potere, che l'art. 133, comma 2, Cost. riconosce alla Regione, di istituire sul proprio territorio nuovi Comuni non può considerarsi assoluto fino al punto di incidere sull'autonomia dei singoli Comuni impedendo l'esercizio delle loro

funzioni fondamentali (basate sull'autonomia di entrata e di spesa, e dunque sulla gestione di bilancio, oltre che sulla funzione di pianificazione territoriale); di qui la necessità di una previa intesa e/o consultazione preventiva che la Regione Calabria avrebbe dovuto avere con il Comune di Amantea (al quale, nello specifico, verrebbe sottratto circa 1/3 della popolazione, e una fetta importante del territorio dal punto di vista delle infrastrutture di interesse generale); in subordine prospetta un dubbio di legittimità costituzionale del citato art. 40, comma 5, rispetto agli artt. 3, 5, 97, 114, 118, 119, 120 e 133 Cost.

Il motivo, pur nella sua complessità, non appare meritevole di positiva valutazione.

Non può invero riconoscersi nella vicenda in esame, dal punto di vista sostanziale, una fusione di Comuni contermini, con istituzione di un nuovo Comune, quale disciplinata dall'art. 5 della l.r. Calabria n. 18 del 2006, implicante un risultato di unificazione integrale di due enti, verificandosi solamente una modificazione della circoscrizione territoriale dei due Comuni interessati, con modifica della denominazione di quello (Serra d'Aiello) incorporante una frazione (Campora San Giovanni).

Conseguentemente, diversamente da quanto assunto dall'appellante incidentale, non può trovare applicazione l'art. 5, comma 3, della l.r. n. 15 del 2006, e neppure l'art. 40, comma 4, lett. a), della l.r. n. 13 del 1983.

Tale considerazione comporta di per sé l'infondatezza anche del terzo motivo incidentale (di cui, per comodità espositiva, stante la connessione tematica, viene anticipata la trattazione), con cui viene criticata la statuizione di primo grado che ha escluso la configurabilità, nella fattispecie controversa, dell'istituzione di un nuovo Comune, richiedente un referendum consultivo coinvolgente tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla variazione territoriale.

L'esigenza, poi, di una previa intesa o comunque di una consultazione tra Regione e Comune, come adempimento prodromico alla modificazione delle circoscrizioni

territoriali dei Comuni, ovvero al cambio della denominazione non ha un fondamento costituzionale e la costante giurisprudenza costituzionale, ricordata al punto *sub* 3), ha ritenuto legittime le leggi regionali che dettano criteri per individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare, in relazione al loro essere "interessate" alla variazione, a condizione che siano ragionevoli.

Nel caso di specie, come già rilevato, l'art. 40, comma 4, della l.r. n. 13 del 1983 non detta criteri tali da evidenziare profili di manifesta illegittimità costituzionale (anche rispetto ai parametri denunciati dal Comune appellante incidentale), pur ammettendosi solo per ipotesi la rilevanza della questione ai fini del decidere, ma risulta erroneamente applicato.

Giova soltanto evidenziare, con riguardo a quanto dedotto dal Comune di Amantea a proposito del *vulnus* che sarebbe arrecato alle funzioni di gestione del bilancio e di pianificazione territoriale, che la tutela delle stesse non si realizza attraverso la preclusione in astratto della modificazione territoriale (salvi i limiti dimensionali previsti dalla legge), che inevitabilmente intacca tali funzioni, quanto piuttosto attraverso il coinvolgimento "ragionevole" delle popolazioni interessate alla variazione. Si desume invero dall'art. 133, comma 2, Cost. che l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali, sicché bene può essere (come verosimilmente nella fattispecie controversa) che la consultazione debba avere la massima estensione, ma non in forza dell'attribuzione delle competenze e neppure di un vincolo costituzionale assoluto, bensì per la sussistenza di un interesse riferibile all'intera popolazione dei Comuni.

6. - Il secondo motivo di appello incidentale reitera poi la seconda censura di primo grado volta a lamentare che con l'aggregazione della frazione di Campora San Giovanni al Comune di Serra d'Aiello e l'istituzione del Comune di Temesa si

sarebbero avuti due Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, in violazione di quanto prescritto dall'art. 15 del t.u.e.l.

Il motivo è infondato, in quanto, come già esposto, nel caso di specie, anche a prescindere dal numero effettivo degli abitanti di Amantea risiedenti nella sezione territoriale a nord e a sud del fiume Oliva, non si ha l'istituzione di un nuovo Comune, comportante come conseguenza che un altro Comune scenda al di sotto dei 10.000 abitanti, ipotesi vietata dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, ma piuttosto la modifica della circoscrizione territoriale di due Comuni.

Né appare condivisibile l'assunto difensivo del Comune di Amantea che si incentra sulla distinzione, contenuta nella norma da ultimo indicata, tra "istituzione" e "costituzione", nella prospettiva che la duplice locuzione servirebbe a coinvolgere sia il caso di insediamento sul territorio regionale di nuovi Comuni in aggiunta a quelli già esistenti, sia il caso di manipolazione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni già esistenti.

La norma fa sempre riferimento al fenomeno dell'istituzione di nuovi Comuni, che è vietata sia nel caso porti alla creazione di un ente territoriale con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, sia nel caso in cui comporti, per sottrazione, che un Comune rimanga con una popolazione al di sotto di tale limite numerico. Il profilo dimensionale è dunque considerato dalla norma sia nella prospettiva diretta dell'istituzione id un nuovo Comune, sia in quella indiretta della decurtazione della popolazione a detrimento di un preesistente Comune.

Una differente interpretazione dell'art. 15, comma 1, del t.u.e.l. appare peraltro preclusa anche, sul piano strettamente letterale, dalla circostanza che la predetta norma contiene, al primo periodo, una disposizione che riguarda la modifica delle circoscrizioni territoriali; il secondo e separato periodo fa invece riferimento alla diversa situazione della istituzione di nuovi Comuni, contemplando il limite dimensionale minimo dei 10.000 abitanti. La differenza tra le due situazioni,

giuridiche e fattuali, è evidente e non consente uno scrutinio di ragionevolezza basato sulla comparazione.

7. – Alla stregua di quanto esposto, con riguardo al ricorso iscritto *sub* n. 1100/2024 del R.G., vanno respinti l'appello principale e quello incidentale.

8. – Procedendo ora alla disamina del ricorso n. 1446/2024 del R.G., va anzitutto respinta, seppure nella sua problematicità, l'eccezione di inammissibilità dell'appello svolta dal Comune di Amantea nell'assunto che non sarebbe stata provata la titolarità di una posizione giuridica qualificata dell'associazione ricorrente.

Invero detta associazione deduce di essere costituita da cittadini residenti nella frazione di Campora San Giovanni e di perseguire statutariamente lo scopo della realizzazione del progetto di incorporazione della stessa frazione con il Comune di Serra d'Aiello. In ogni caso, tale eccezione di inammissibilità è stata rilevata solamente in questa sede di appello, il che giustifica la produzione solo nel presente grado di giudizio dell'atto costitutivo e dello statuto dell'associazione.

Non può dunque escludersi con un grado di sufficiente certezza la posizione di titolarità di una propria e autonoma posizione giuridica in capo all'associazione, condizione necessaria affinchè nel processo amministrativo risulti ammissibile, ai sensi dell'art. 102 cod. proc. amm., l'appello proposto dall'interventore *ad opponendum* nel giudizio di primo grado (Cons. Stato, II, 18 novembre 2019, n. 7855; IV, 30 novembre 2017, n. 5616).

9. - Con il primo motivo l'associazione "Ritorno alle origini di Temesa" critica la statuizione di primo grado con cui è stata disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado correlata alla mancata impugnazione delle deliberazioni del Consiglio comunale di Serra d'Aiello n. 13 del 17 dicembre 2021 e n. 1 in data 11 febbraio 2022, con cui lo stesso ente aveva approvato e fatto propria la proposta di distacco della porzione di territorio ricadente nel Comune di Amantea

e inoltrato la richiesta alla Giunta regionale per promuovere il procedimento; deduce l'associazione appellante che dette delibere comunali non costituiscono atti endoprocedimentali ma sono atti presupposti autonomamente lesivi.

Il motivo è infondato.

La Sezione ha già rilevato, in sede cautelare, che gli atti lesivi dell'interesse del Comune di Amantea sono rappresentati dalle delibere regionali che hanno avviato la procedura referendaria sulla proposta legislativa di modifica delle circoscrizioni, e non invece dalle delibere consiliari del Comune di Serra d'Aiello, cui la Regione Calabria non era vincolata a dare seguito (Cons.Stato, V, ord. 16 gennaio 2023, n. 103). Ciò si comprende bene anche valutando detti atti sotto il profilo dell'efficacia; le delibere del Comune di Serra d'Aiello non possono opporsi al Comune di Amantea, come risulta chiaro anche dal dato normativo che non le richiede per la modifica delle circoscrizioni territoriali, diversamente da quanto avviene, ad esempio, in caso di istituzione di un nuovo Comune per fusione di Comuni contermini (nella quale ipotesi sono invece previste le delibere del Consiglio comunale di fusione : cfr. art. 5, comma 3, della l.r. Calabria n. 15 del 2006). Peraltro, contenutisticamente, dette delibere hanno valenza di atti di pre-iniziativa procedimentale; non possono dunque qualificarsi come atti presupposti immediatamente lesivi, né sotto il profilo dell'effettualità, né con riguardo all'oggetto.

10. – Va inoltre disatteso il secondo motivo di appello con cui l'associazione "Ritorno alle origini di Temesa" critica la reiezione dell'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata notificazione del ricorso introduttivo all'associazione qui appellante, la quale non ha assunto la veste di controinteressato formale, non risultando indicata o comunque evincibile dalle impugnate delibere regionali.

11. – Il terzo motivo di appello, concernente la contestazione della sentenza appellata nella parte in cui ha ravvisato il difetto di istruttoria nella enucleazione della popolazione interessata dalla modifica circoscrizionale, è poi infondato per le ragioni esposte al punto 5 della presente motivazione, cui, per brevità di esposizione, può farsi rinvio.

12. - Ne deriva la reiezione del ricorso in appello iscritto al n. 1446/2024 del R.G.

13. – In definitiva, alla stregua di quanto esposto, disposta la riunione dei ricorsi iscritti *sub* nn. 1100/2024 e 1446/2024 del R.G., con riguardo al primo va respinto sia l'appello principale che quello incidentale; con riguardo al secondo va respinto l'appello.

La particolare complessità della controversia integra le ragioni che per legge consentono la compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, così decide: a) con riguardo al ricorso iscritto *sub* n. 1100/2024 del R.G., respinge sia l'appello principale, che quello incidentale; b) con riguardo al ricorso n. 1446/2024 del R.G., respinge l'appello: c) compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Fantini

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO