

LA SCISSIONE TRA AMANTEA E CAMPORA SAN GIOVANNI: IL CONSIGLIO DI STATO ED IL TAR CATANZARO DICONO CHE “IL RITORNO ALLE ORIGINI DI TEMESA” PUÒ ATTENDERE. NOTE ALLA SENTENZA DEL TAR DI CATANZARO SEZ. I, 13/07/2023, N. 1035

Tiziana Salvino*

Abstract [It]: l'articolo esaminerà la recente sentenza del TAR Catanzaro, che fa seguito alla sospensione del referendum consultivo chiesto dai cittadini di Campora San Giovanni e Serra Aiello, al fine di unirsi nel Comune di Temesa. Si cercherà di comprendere le motivazioni che lo hanno indotto a lasciare intatti i confini di Amantea, analizzando, in particolare, la normativa costituzionale alla base della sentenza.

Abstract [En]: the article will examine the recent judgement of the Administrative Court of Catanzaro, which follows the suspension of the consultative referendum required by the citizens of Campora San Giovanni and Serra Aiello, in order to unite in the municipality of Temesa. We will try to understand the reasons to keep intact Amantea's borders, analyzing, in particular, the constitutional legislation at the basis of the sentence.

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'Unione dei Comuni nel quadro normativo di riferimento 2. Il referendum consultivo quale strumento di partecipazione democratica diretta 3. Il peculiare caso della fusione della frazione di Campora San Giovanni ed il Comune di Serra D'Aiello: può una frazione comunale creare una unione non coinvolgendo nella consultazione referendaria il comune di appartenenza? La risposta del Tar Catanzaro e del Consiglio di Stato 4. Conclusioni

1. Introduzione: l'Unione dei Comuni nel quadro normativo di riferimento

Una analisi circa l'unione e fusione dei comuni non può prescindere da una disamina normativa, costituzionale e giurisprudenziale del Comune come ente. L'unione e fusione di comuni è stata normata, per la prima volta, attraverso la legge 8 giugno 1990, n. 142, poiché fino a quel momento la sua disciplina era contenuta, in maniera pressoché esclusiva nel regio decreto 383 del 1934, il quale, invero, normava un'unica forma di associazione, rappresentata da consorzi.

Come è noto, è solo a partire dal 1977, in pieno periodo di regionalizzazione, che interviene un'ulteriore norma, il d.p.r. n. 616 del 1977, attraverso il quale si demandava alle regioni, fra l'altro, il compito di promuovere la cooperazione entro i comuni, al fine di gestire, in particolare servizi sociali e sanitari¹.

La legge 8 giugno 1990, al contrario, ha riguardato la materia in maniera più dettagliata, individuando diverse forme associative. Accanto ai consorzi (art. 25), già presenti nell'ordinamento, vengono introdotte le convenzioni (art. 24), le unioni di comuni (art. 26) e gli accordi di programma (art. 27). Per ciò che alla trattazione interessa, dunque le unioni dei comuni, il legislatore nazionale le aveva individuate come prodromiche a successive fusioni². Tuttavia, la fusione tra comuni uniti veniva resa obbligatoria entro dieci anni dalla sua costituzione ed è probabilmente ascrivibile a tale carattere coercitivo della norma se le unioni dei comuni sono state poco utilizzate negli anni Novanta³.

Tuttavia, dopo un decennio, qualcosa ha iniziato a cambiare, poiché successivamente all'introduzione dell'elezione diretta del sindaco, ex legge 25 marzo 1993, n. 81, non soltanto si è avvertita una maggiore vicinanza all'ente locale da parte del cittadino, ma, altresì, veniva concessa ai comuni una innegabile e maggiore autonomia⁴. In effetti, il ruolo del sindaco si è espanso, ponendo le basi per un nuovo governo locale. Peraltro, a seguito dell'entrata in vigore della legge c.d. Napolitano-Vigneri, 3 agosto 1999, n. 265, "*Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*" che all'art. 6, fra l'altro, ha modificato l'istituto dell'Unione di comuni, determinandolo come fattispecie di gestione associata di funzioni e non più come modello organizzativo necessariamente prodromico alla fusione di Comuni⁵. Dunque, le unioni di comuni sono divenute dei veri e propri strumenti di cooperazione intercomunale, guadagnando, altresì, il riconoscimento di ente locale, eliminando i vincoli imposti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, in particolare l'obbligatorietà della fusione a seguito della costituzione dell'unione dei comuni.

Malgrado il legislatore non sia più intervenuto sulla questione, in particolare negli anni Duemila, appare innegabile che il varo di talune norme e riforme abbiano toccato in maniera diretta la questione delle unioni e fusioni comunali. In effetti, il TUEL, approvato nel 2000 ha riordinato tutte le norme in materia di enti locali fino a quel momento riconosciute. Il riconoscimento normativo contenuto nell'articolo 3 TUEL definisce il Comune quale "*ente*

1 *PhD Diritto Pubblico UNICAL (DISPES)*.

Cfr. M. FEDELE, G. MOINI, "*Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*", in *Rivista di politiche pubbliche*, n. 7, 1.

2 Cfr. S. BOLGHERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, "*Il dilemma del riordino. Unione e fusioni dei comuni italiani*", Bologna, 2018, p. 54 e ss.

3 Cfr. L. BOBBIO, "*I governi locali nelle democrazie contemporanee*", Roma-Bari, 2002; M. MAROTTA, "*L'associazionismo obbligatorio delle funzioni dei piccoli comuni calabresi*", in *Amministrare*, 45, 1.

4 Cfr. A. DI VIRGILIO, "*Il sindaco elettivo: un decennio di esperienze in Italia*" in M. CACIAGLI, A. DI VIRGILIO (a cura di), "*Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*", Torino, 2005; V. ANTONELLI, "*L'associazionismo comunale nel quadro dei principi europei sulle autonomie locali*", in Atti del seminario di studi dedicato a "*L'attuazione della legge 56/2014: problemi applicativi e prospettive di riforma*" 30 novembre, 1° dicembre 2017, LUISS, Roma; A. MAGNAGHI, "*Dalla partecipazione all'autogoverno delle comunità locali*", in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006.

5 Cfr., in particolare il bel saggio di G. SILVESTRI, "*Unione e fusione dei Comuni: forme di cambiamento nella gestione comunale alla luce delle principali novità legislative e pronunce giurisprudenziali*", in *Ratio Iuris*, Maggio 2019.

locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo". Tale norma conferisce ai comuni autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria, in altri termini, costituisce la base normativa per qualsiasi determinazione amministrativa con riferimento alla gestione dei servizi o al governo della collettività locale⁶.

L'ordinamento italiano, alle origini fortemente accentrato secondo il modello napoleonico, ha visto mutare il suo aspetto con l'approvazione della Costituzione del 1948, divenendo una Repubblica che, ad oggi, riconosce le autonomie locali e che per la prima volta si riparte in regioni, province e comuni, ciò risulta ancor più veritiero a seguito della Revisione del Titolo V della Costituzione, attraverso la legge costituzionale 3/2001, poiché successivamente a questa, l'ordinamento italiano pone all'apice della sua struttura il principio generale della tutela e della promozione delle autonomie locali⁷, la Costituzione, inoltre, richiama l'ente comunale all'articolo 114⁸ del titolo V della Costituzione, parificando la posizione di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, sancendo la fine della supremazia statale. È, dunque il concetto di autonomia che determina l'essenza stessa della Repubblica e costituisce il nuovo modo di organizzare e strutturare i rapporti istituzionali⁹. Peraltro, pare necessario ricordare che la disciplina statale delle gestioni associate delle funzioni e dei servizi comunali trova riconoscimento nel TUEL e, in ambito europeo, nella Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, adottata nell'ambito dei Paesi aderenti al Consiglio d'Europa¹⁰.

La fusione di comuni, dunque, è normativamente prevista dall'art. 15 del TUEL, secondo il quale *"a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale"*. L'articolo 133 della Costituzione, ed in particolare il suo secondo comma, ha, in qualche misura, costituzionalizzato, ciò che la legge ordinaria già prevedeva, atteso che, secondo il suo dettato *"La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni"*. Dunque, a norma del dettato costituzionale, il procedimento di modificazione del territorio si apre su iniziativa dei comuni interessati, che in seguito a questo cambiamento verrebbero a trovarsi in un ambito territoriale diverso da quello in cui

6 Cfr. V. CERULLI IRELLI, *"Lineamenti del diritto amministrativo"*, TORINO, 2021.

7 Art. 5 Cost. *"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*.

8 *"La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento"*.

9 Cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *"Le variabili istituzionali del "multilevel system of government": tendenze devolutive in alcune esperienze dell'Europa occidentale"*, in Atti del Convegno *"Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione"*, Caserta, 10 e 11 aprile 2003.

10 Nell'ampia bibliografia, in particolare V. COCUCCHI, *"Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale"*, in Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario, 2008, pp. 891 ss.; R. DICKMAN, *"Appunti sulle prospettive della cooperazione transfrontaliera fra enti locali infraregionali"*, in www.federalismi.it, 2006; M. CARTABIA, *"La cooperazione transfrontaliera delle Regioni e delle Province Autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie"*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico comunitario, 1998, p. 210.

erano collocati precedentemente. È, inoltre, necessario il parere della regione coinvolta nelle variazioni dell'assetto del territorio. L'istituzione di nuovi comuni o la modificazione di quelli esistenti, avviene con legge regionale. Quest'ultima deve rispettare i principi fondamentali e stabiliti dalle leggi statali. Per i comuni viene consultata la popolazione interessata mediante *referendum*. Lo scopo di tale norma è quello di consentire una razionale suddivisione del territorio regionale che sia in grado di svolgere l'attività amministrativa necessaria e dare attuazione alle esigenze della popolazione locale. Per questo motivo, l'articolo 133 Cost. ha riconosciuto agli enti territoriali la possibilità di modificare l'originaria ripartizione del territorio in base a sopravvenute necessità, ad esempio di ordine economico, che potrebbero consigliare una diversa dislocazione dei comuni. Negli ultimi anni si è registrata una tendenza di segno contrario, ma il legislatore ne ha preso atto e, nelle leggi di riforma sulle autonomie locali, ha previsto forme di associazione e di unione di comuni per consentire iniziative congiunte dell'interesse reciproco di tali enti.

Dunque, l'art. 133, comma 2 Cost. conferisce alle regioni la potestà di istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni. Tale potestà viene esercitata, come confermato dalla più risalente giurisprudenza costituzionale, sulla base di una espressa riserva di legge regionale che si traduce in una legge-provvedimento regionale caratterizzata da un aggravamento procedurale, essendo obbligatoriamente richiesto ai Consigli regionali di acquisire il parere delle popolazioni interessate, quale principio "connaturato all'articolato disegno delle autonomie in senso pluralista" e diretto a tutelare "l'autonomia degli enti minori nei confronti delle stesse Regioni per evitare che queste possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate".¹¹

Tale procedimento, solo accennato nel testo costituzionale¹², deve essere disciplinato a sua volta con legge regionale, secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. 267/2000, TUEL. Le Regioni hanno, quindi, individuato quale strumento per l'acquisizione del parere delle popolazioni interessate il *referendum* consultivo, identificato dai giudici costituzionali come la modalità necessaria per assicurare l'assolvimento dell'obbligo di consultazione di cui all'art. 133 comma 2 Cost.¹³

L'unione di comuni viene, peraltro, definita al primo comma dell'art. 32 del TUEL come l'"ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi", con una formulazione che mantiene il disposto normativo già inserito nella legge n. 142/1990. Analogamente, il comma 4 dell'articolo della legge 7 aprile 2014, n. 56 c.d. Legge Delrio, di cui si dirà in maniera più approfondita, definisce le Unioni di comuni come «enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza». All'ampliarsi del novero di funzioni da esercitare, ovvero al diverso assetto organizzativo assumibile nella gestione delle medesime, corrisponde un proporzionale incremento della spesa pubblica.

¹¹ Cfr. sent. Corte cost. 453/1989.

¹² B. VIMERCATI, "Le recenti modifiche al referendum consultivo (?) nell'ambito delle variazioni territoriali ex art. 133 co. 2 Cost. nella L.R. 20 dicembre 2022, n. 26, Piemonte" in Osservatoriosullefonti.it, (1/2023)

¹³ *Ex plurimis*, Corte cost. n. 204 del 1981, n. 107 del 1983, n. 279 del 1994, n. 94 del 2000, n. 237 del 2004 e n. 214 del 2010.

Il quadro normativo di riferimento trova il suo completamento con le principali novità introdotte dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”, la c.d. legge Delrio, il cui fulcro consiste nel riconoscere ai comuni un ruolo di assoluta centralità nel sistema dei poteri locali, mediante l’introduzione di misure volte a salvaguardare l’autonomia dei piccoli comuni, con un rafforzamento dei fenomeni associativi. Siffatta impostazione trova la sua giustificazione nell’art. 118, comma 1 Cost., che attribuisce ai comuni le funzioni amministrative, salvo quelle che per esigenze di esercizio unitario debbano essere conferite alle province, alle città metropolitane, alle regioni e allo Stato, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. In tal senso il comune beneficerebbe, dunque, di una posizione prioritaria rispetto a quella delle province e delle città metropolitane, atteso che il conferimento di funzioni a queste ultime rappresenta un’ipotesi derogatoria rispetto alla regola generale della spettanza comunale¹⁴.

2. Il peculiare caso della fusione della frazione di Campora San Giovanni ed il Comune di Serra D’Aiello: può una frazione comunale creare una unione non coinvolgendo nella consultazione referendaria il comune di appartenenza? La risposta del Tar Catanzaro e del Consiglio di Stato.

In virtù di quanto precede ed al fine di osservare l’attuazione della normativa, giova ricorrere all’esempio che la trattazione si propone di analizzare. La vicenda prende le mosse dall’accoglimento, da parte del Consiglio di Stato, del ricorso presentato dal Comune di Amantea avverso il *referendum* consultivo, previsto per il 22 gennaio 2023, che avrebbe decretato la scissione dalla frazione di Campora San Giovanni e la conseguente unione di questa con il Comune di Serra d’Aiello. L’accoglimento del ricorso da parte di Palazzo Spada fa seguito a due rigetti da parte del TAR e decreta la sospensiva del *referendum de qua*, lasciando la parola al TAR Catanzaro.

La problematica posta alla base del ricorso appariva di difficile soluzione, atteso che solo ad una parte dei cittadini era stata concessa la partecipazione alla consultazione referendaria, escludendo la popolazione di Amantea e, paradossalmente, al contrario dei cittadini residenti in altre frazioni. La questione è apparsa da subito di peculiare rilievo, poiché, nelle more della nascita del nuovo Comune, dalla fusione della frazione di Campora San Giovanni ed il Comune di Serra d’Aiello, denominato Temesa, i confini di Amantea si sarebbero ridotti notevolmente, fermandosi alla foce del fiume Oliva, ma tutto ciò sarebbe avvenuto nel forzato silenzio dei cittadini di Amantea.

Tuttavia, quanto sopra descritto, ha determinato il sorgere di più complesse questioni, poiché ci si è legittimamente domandato se la norma regionale su cui poggia la consultazione referendaria fosse realmente rispettosa della Costituzione e della cornice normativa riguardante la materia. Inoltre, pare esservi un ulteriore elemento di rilievo nella questione, determinato dalle dotazioni infrastrutturali collocate proprio nella frazione di Campora San Giovanni, quali il porto turistico, finanziato attraverso il Programma di Insediamenti Produttivi (PIP), al quale aveva partecipato il Comune di Amantea e non già la frazione di Campora. Tali elementi hanno indotto i giudici di Palazzo Spada ad accogliere il ricorso, dando, successivamente voce al TAR di Catanzaro, pronunciatosi il 13 luglio u.s.

¹⁴ G. SILVESTRI, “*Unione e fusione dei Comuni: forme di cambiamento nella gestione comunale alla luce delle principali novità legislative e pronunce giurisprudenziali*”, in *Ratio Iuris*, cit.

Si cercherà, dunque, pur nella brevità della trattazione, di analizzare le sentenze del Consiglio di Stato e del TAR Catanzaro, cogliendo le motivazioni che hanno indotto a lasciare intatti i confini di Amantea, soffermandoci sulle questioni costituzionali alla base di entrambe le pronunce e quelle più puramente tecniche, riguardanti le dotazioni infrastrutturali e la disciplina che si pone alla base dell'unione dei comuni, con particolare riguardo alla normativa contenuta nel D.lgs 267/2000, TUEL.

In data 16 gennaio 2023, il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (V Sezione) ha pronunciato l'ordinanza n. 103, a seguito del ricorso presentato dal Comune di Amantea contro la Regione Calabria e nei confronti del Comune di Serra d'Aiello e dell'Associazione "Ritorno alle origini di Temesa", avverso l'indizione del *referendum* consultivo regionale obbligatorio per la modifica dei confini territoriali dei Comuni di Serra d'Aiello e Amantea della provincia di Cosenza.

L'attenta lettura delle motivazioni poste alla base del ricorso solleva dubbi e perplessità circa la formulazione della legge regionale n. 54/12 di iniziativa del consigliere Graziano. I giudici di Palazzo Spada hanno rilevato, in effetti, "che vanno necessariamente affrontate per la loro complessità, le questioni poste dai motivi di ricorso, *in primis* quella concernente l'individuazione degli elettori interessati (o *a contrario* di alcuni gruppi di elettori residenti sul territorio dei comuni interessati privi di un interesse qualificato secondo l'ordito normativo)", dunque la legge regionale 54/12. Il Consiglio di Stato rileva, altresì, che la questione concernente l'ordito normativo "Non può prescindere da una lettura costituzionalmente orientata e, pertanto, dalla compiuta valutazione nel merito degli articolati profili di censura, concernenti la carenza, l'inadeguatezza e l'irragionevolezza delle motivazioni, nonché il difetto di un'approfondita istruttoria che vizierebbero gli atti impugnati"¹⁵.

Appare, dunque, chiaro che i giudici della V Sezione del Consiglio di Stato evidenzino serie perplessità circa l'impianto della l.r. 54/12, la quale pare manifestare gravi e pericolose lacune riguardo ai principi costituzionali, oltre a gravi carenze di motivazioni, essendo quelle adottate del tutto inadeguate e discendenti da una mal approfondita istruttoria. Peraltro, *l'iter* procedurale, quindi, la formulazione della legge e la sua istruttoria in Commissione, con successiva approvazione della delibera del Consiglio regionale del 6 giugno 2022, n. 82, si sono collocate, temporalmente, in un periodo in cui il Comune di Amantea si trovava nella peculiare situazione di commissariamento, poiché sciolto *ex art.* 143 TUEL, per infiltrazioni mafiose.

Ciò non appare essere elemento di secondaria importanza, atteso che alla guida del Comune non vi era un rappresentante dei cittadini, rendendo, perciò stesso, l'ente più debole, soprattutto se si considera che la terna commissariale ha approvato gli atti ad essa presentati ad appena sei giorni dal suo insediamento e dimostrandosi 'sorda' circa le ragioni *ad opponendum*. Ne è discesa un'azione lesiva tanto degli interessi del Comune, quanto dei cittadini, oltre che del dettato normativo, secondo il quale la terna commissariale dovrebbe circoscrivere la sua attività alla normale amministrazione¹⁶, rilevandosi, invece, un eccesso di potere. È singolare, in effetti, notare come rappresentanti di una guida prefettizia abbiano accettato, supinamente e senza opposizione alcuna, l'esclusione di Amantea da un *referendum* che avrebbe rivisto e ridotto i suoi confini. Invero, anche tale aspetto è stato stigmatizzato da

¹⁵ Consiglio di Stato, sede giurisdizionale, V Sezione ordinanza, 16 gennaio 2023, n. 103.

¹⁶ Artt. 141, 142 e 143 TUEL.

Palazzo Spada. Appare, peraltro, opportuno ricordare che secondo il dettato normativo *ex art. 8 comma a) del DPR 5 aprile 1951, n. 203* “Si procede al rinnovo del consiglio comunale quando, in conseguenza di una modificazione territoriale si sia verificata una variazione di almeno un quarto della popolazione del comune”. Questione non presa in considerazione dalla terna commissariale.

Appare, utile, poi, mettere in luce che il Comune di Amantea ha inteso collocare le sue opere più importanti proprio nella frazione di Campora San Giovanni. Ci si riferisce, in particolare al porto turistico, che ha concesso alla frazione stessa un ruolo di cruciale importanza nello scenario amministrativo, riconoscendo ed istituendo, *iure condito*, un Consorzio di Frazione, sebbene di mera funzione consultiva. La scissione comunale avrebbe, dunque arrecato grave danno economico alla comunità di Amantea, vedendosi sottrarre, senza consulto alcuno, talune delle sue dotazioni infrastrutturali. Diviene, altrettanto necessaria la constatazione secondo la quale, *ex art. 15 TUEL* e secondo i dettami della Legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56, non è possibile dar vita ad unioni di Comuni sotto i diecimila abitanti.

La c.d. legge Delrio ha innanzitutto affidato alle regioni il compito di individuare misure idonee per il finanziamento dell'unione dei comuni sul territorio, incrementando in questo modo le risorse finanziarie disponibili per incentivare i comuni a dar vita a questi nuovi enti. Contestualmente, tuttavia, è stata individuata una dimensione minima pari a diecimila abitanti per la creazione di nuove unioni dei comuni, salvo affidare alle regioni la possibilità di poter intervenire in deroga a questo limite sulla base di specifiche caratteristiche culturali o geomorfologiche dei propri territori. È stata, peraltro, sensibilmente rivista la normativa relativa agli organi delle unioni dei comuni non soltanto non prevedendo alcun compenso economico per i membri dei consigli e delle giunte, ma anche introducendo una serie di regole che contribuiscono sempre più a configurarle come ente sostitutivo dei comuni¹⁷. L'*iter* di creazione delle unioni dei comuni è stato semplificato prevedendo che l'unico modello organizzativo da adottare al fine di dar vita a questi enti debba essere quello previsto dall'art. 32 TUEL, facendo pertanto venir definitivamente meno il modello di Unione speciale ideata precedentemente per i comuni con una popolazione inferiore ai 10000 abitanti. Si tratta, ad ogni buon conto, di un sistema in evoluzione nel sistema giuridico italiano, al quale, tuttavia, si fa ricorso al fine di perseguire la riduzione del numero dei comuni¹⁸. Di tal guisa, tuttavia, appare necessario mettere in luce che la fusione entro la frazione di Campora San Giovanni e del Comune di Serra d'Aiello pare essere viziata, poiché lesiva dell'art. 32 TUEL, atteso che la loro popolazione, ancorché uniti, non arriverebbe alla soglia dei diecimila abitanti previsti dalla norma *de qua*. Si tratta, con ogni evidenza, di un ulteriore elemento di perplessità circa siffatta unione, poiché non capace di considerare la normativa entro la quale si agisce ed i divieti da questa previsti.

Come necessario e prevedibile, alla sospensiva del *referendum*, dichiarata dall'ordinanza del Consiglio di Stato, ha fatto seguito la decisione del TAR Catanzaro, che ha emesso la pronuncia, Sezione I, 13 luglio 2023 n. 1035, annullando la deliberazione del Consiglio regionale del 6 giugno 2022, scaturita dalla legge regionale 54/12, aventi ad oggetto l'“Effettuazione di un *referendum* consultivo obbligatorio sulla proposta di legge n. 54/12, di

¹⁷ Cfr. L. VENDELLI, “*Il governo locale*”, Bologna, 2000; S. BOLGHERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, “*Il dilemma del riordino. Unione e fusioni dei comuni italiani*”, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem*.

iniziativa del consigliere regionale Graziano, recante modifica dei confini territoriali di Serra d’Aiello ed Amantea della provincia di Cosenza”; della delibera di giunta regionale n. 568 del 3 novembre 2022 concernente l’ “Indizione *referendum* consultivo obbligatorio”; del decreto del Presidente della Regione n. 109 del 9 novembre 2022 anch’esso relativo alla modifica dei confini territoriali.

La legge regionale 54/12 prevedeva, in particolare, all’articolo 1, la modifica dei confini territoriali tra i comuni di Serra d’Aiello ed Amantea della provincia di Cosenza, mediante distacco della frazione di Campora San Giovanni dal Comune di Amantea ed aggregazione della stessa al Comune di Serra d’Aiello, al fine di dar vita ad un nuovo comune, denominato Temesa. L’indizione del *referendum* consultivo, prodromico alla nascita del nuovo ente locale, ha, come si diceva, escluso i cittadini di Amantea. È singolare, pertanto, notare che nella l.r. 54/12 e nella deliberazione 6 giugno 2022, n. 82 si dibatte delle dotazioni infrastrutturali della frazione di Campora San Giovanni, senza, tuttavia, rilevare che siffatte dotazioni sono frutto di investimenti destinati al Comune di Amantea, cui la frazione appartiene. Pare, in prima battuta, potersi rilevare le contraddizioni di fondo, su cui si basa l’intero impianto della deliberazione regionale, poiché, se da un lato si mette in luce la comunanza, per caratteristica storico-culturale¹⁹ entro Campora San Giovanni e Serra d’Aiello, dall’altro si omette, in maniera del tutto illogica, che le dotazioni infrastrutturali, non appartengono esclusivamente alla frazione di Campora, ricadendo nel suo territorio per mere motivazioni logistiche. Pertanto, la Regione, nell’escludere il Comune di Amantea dal *referendum* ha decretato, al contempo, che si escludessero gli abitanti delle frazioni di Coreca e Marinella, che, insieme al Comune capofila, costituiscono la maggioranza dei residenti. Un *referendum*, dunque che esclude dalla decisione la maggioranza degli elettori e che mette in luce una particolarità, risiedente nella volontà di Campora di creare una unione con un comune dell’entroterra, distante geograficamente, pur insistendo essa sul territorio di Amantea, dal quale è separato esclusivamente da una galleria di nuova costruzione, la c.d. galleria di Coreca.

Prima di addentrarci nella disamina delle sentenze e della normativa che la determinazione della Regione Calabria pare ledere, è appena il caso di ricordare che le opere realizzate con fondi pubblici e privati sarebbero ricadute nel costituendo Comune di Temesa, per tale ragione, anzi, anche solo per questa, sarebbe stata necessaria la consultazione dei cittadini di Amantea.

Tuttavia, ciò che preme sottolineare è, come si accennava, la pressoché totale mancanza di aderenza della l.r. 54/12 ai dettami costituzionali, dunque con le interpretazioni della Consulta. Il primo paradosso che si rinviene pare richiamare alla mente un passo dell’Eneide, “*Timeo Danaos et dona ferentes*”²⁰, poiché la Regione Calabria pare essere così avvezza alle censure della sua normativa da parte delle Corti, da non essere in grado di

19 “La frazione di Campora San Giovanni presenta una conurbazione con il Comune di Serra d’Aiello per dotazione infrastrutturale e funzioni territoriali e risulta integrata con Serra d’Aiello per caratteristiche storico-culturali, di costume e tradizione; b) la consultazione referendaria può essere limitata ai soli residenti nella frazione di Campora San Giovanni del Comune di Amantea e ai cittadini residenti in Serra d’Aiello, quali popolazioni interessate dalla modifica dei confini territoriali e dalla denominazione del comprensorio territoriale risultante, cui verrà attribuito -a seguito di modifica del confine individuato tra il fiume Oliva ed il torrente Torbido- il nome di Temesa”, TAR CZ, Sez. V, 13 luglio 2023, n.1035.

20 Nella traduzione accolta, “Temo i greci anche quando recano doni”, Virgilio, Eneide II, 49.

cogliere il significato dell'art. 133, comma 2, Cost.²¹, in particolare il concetto di "popolazioni interessate", neppure quando la sua interpretazione giocherebbe a favore dell'indizione del tanto agognato *referendum* consultivo. In effetti, le sentenze mal interpretate divengono cavallo di Troia, come in questo caso, in cui si è aperta una (ancor) lunga discussione fra Corti.

Invero, è tutto l'impianto della l.r. 54/12 ad apparire carente quanto di nozioni di diritto costituzionale, tanto di diritto degli enti locali, poiché anche ad un lettore poco attento parrebbe assolutamente chiaro che, sin dalle prime battute, dunque nel suo Preambolo, la norma *de qua*, si focalizza su contesti storico-culturali, sociologici, quali la cadenza dialettale *et similia*, che non paiono essere solide basi su cui fondare una normativa, ancorché regionale. Tuttavia, se è possibile, il prosieguo appare ancor più carente, atteso che si diletta in una interpretazione piuttosto fantasiosa delle sentenze della Corte costituzionale circa l'art. 133, comma 2 Cost., del quale non si rinviene alcun richiamo esplicito nella legge regionale. Diviene, in effetti, irragionevole richiamare l'interpretazione e non già l'articolo interpretato, poiché questo dovrebbe costituire sostrato normativo nella emanazione della legge stessa. Peraltro, giova premettere che, secondo l'interpretazione dell'art. 133, comma 2, Cost. resa dalla Corte costituzionale, in caso di variazione territoriale "la consultazione dell'intera popolazione dei Comuni coinvolti non è il principio, ma è l'eventuale risultato di una valutazione degli interessi esistenti nel caso di specie. L'art. 133, secondo comma, Cost., non si riferisce, infatti, né ai Comuni quali enti esponenziali di tutti i residenti, né alla totalità dei residenti stessi nei Comuni coinvolti dalla variazione, ma, appunto, alle "popolazioni interessate", affidando, perciò, o al legislatore regionale, attraverso una legge che detti criteri generali, oppure al competente organo regionale, caso per caso, la delimitazione del perimetro delle popolazioni da consultare nel singolo procedimento di variazione"²². La Consulta, sottolinea, poi, che, come "mette in luce la giurisprudenza successiva, pur senza dimenticare il *favor* per il massimo coinvolgimento possibile delle popolazioni, in nome del principio della loro necessaria consultazione (da ultimo, sentenza n. 123 del 2019), risulta insomma 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. E ne rispecchia assai meglio la *ratio* l'idea che la "perimetrazione", o delimitazione, dell'ambito degli elettori da consultare vada compiuta sulla base di una valutazione, guidata o meno da criteri legali preventivi, relativa alle specifiche esigenze del caso concreto, avendo particolare attenzione agli elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di sussistenza o insussistenza di un interesse qualificato a essere consultati sulla variazione territoriale (sentenza n. 47 del 2003)".

Il Giudice delle leggi ha, poi, evidenziato che "è sempre costituzionalmente obbligatoria la consultazione delle popolazioni residenti nei territori che sono destinati a passare da un Comune preesistente ad uno di nuova istituzione, ovvero ad un altro Comune preesistente"²³.

²¹ "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito d'una regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con le sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

²² Corte costituzionale, sent. 25 settembre 2019, n. 214, punto 5 Considerato in diritto.

²³ Corte costituzionale, sent. 13 febbraio 2003, n. 47, punto 6, Motivi della decisione.

È rilevante osservare, inoltre, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, poiché questa ha superato in via definitiva la regola della necessaria partecipazione, eccezionalmente derogabile, dell'intera popolazione dei comuni interessati dalla variazione territoriale, sancita nella precedente pronuncia n. 433/1995, per accedere ad un approccio interpretativo che consente l'individuazione delle "popolazioni interessate" sulla scorta dei profili caratterizzanti che contraddistinguono il singolo caso concreto²⁴. L'esatta individuazione delle "popolazioni interessate" alla consultazione referendaria è, in sostanza, una diretta proiezione del principio democratico, che opera non solo qualora si ravvisi un interesse qualificato al voto in capo a tutti i cittadini residenti nel comune toccato dalla variazione territoriale, ma anche laddove tale interesse qualificato involga in modo limitato ed esclusivo i soli abitanti della porzione di territorio comunale destinata al distacco, i quali sul piano numerico sono inferiori alla restante popolazione e pertanto potenzialmente destinati a soccombere in caso di consultazione referendaria estesa all'intero comune²⁵.

Dunque, secondo la Consulta, gli unici limiti costituzionalmente imposti, in base all'art. 133, secondo comma, consistono, da un lato e in negativo, nell'impossibilità di escludere a priori l'integrità della popolazione dei comuni toccati dalla variazione e, dall'altro lato e in positivo, nella necessità che i casi di esclusione previsti dalla legge regionale si correlino a situazioni di autonoma caratterizzazione sul piano sociologico e territoriale delle popolazioni toccate, oltre che di contenuta estensione rispetto all'ente in cui esse sono inquadrate dal punto di vista amministrativo. Ciò significa, dunque, che il legislatore regionale, nel regolare in via legislativa la materia, non può discostarsi da questi criteri, pena l'illegittimità per contrasto con la citata disposizione costituzionale, oltre al primo comma dell'art. 117 Cost, il quale impone al legislatore tanto nazionale, quanto regionale, di rispettare, fra gli altri, i vincoli discendenti dalla Costituzione, allorquando legifera.

Invero, gli articoli che paiono subire una lesione dalla l.r. 54/12 sono numerosi e non ascrivibili ai soli citati²⁶. In definitiva le sentenze della Consulta, di cui la norma avrebbe voluto farsi scudo, al fine di giustificare l'indizione del *referendum*, divengono, nella sua lettura, nient'altro che terreno scivoloso, oltre a viziare la norma di una probabile incostituzionalità. Non solo e non tanto per la carenza della base normativa, cui una fonte regionale, sottordinata, è tenuta al necessario rispetto, quanto, piuttosto, per l'interpretazione delle sentenze della Consulta, che il legislatore regionale 'usa' per il suo interesse escludendo dal *referendum* taluni cittadini richiamando le sentenze della Corte che asseriscono il contrario e che, peraltro, potrebbero far nascere una responsabilità degli organi, oltre che una violazione della Costituzione e per il tramite degli articoli 133, comma 2, 153 e 117, comma 1, Cost.

La sentenza *de qua*, dunque, sebbene non ancora definitiva, poiché impugnabile dinanzi al Consiglio di Stato, appare di particolare importanza circa la partecipazione al *referendum* consultivo obbligatorio sul distacco di Campora San Giovanni da Amantea, al fine di dar vita, insieme al Comune di Serra d'Aiello, al Comune di Temesa. La pronuncia ha messo in luce, in maniera inequivocabile, un clamoroso errore della Regione Calabria, 'rea' di aver sbagliato l'istruttoria, escludendo il Comune di Amantea dalla consultazione referendaria. Se è vero che l'istruttoria potrà essere riproposta e che la sentenza *de qua* potrebbe essere

²⁴ TAR CZ, Sez. V, 13 luglio 2023, n.1035.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Artt. 3, 13, 15, 42 TUEL per vizio di incompetenza; Artt. 133, comma 2, 153 e 117, comma 1 Cost.

impugnata dinanzi al Consiglio di Stato, è ancor più vero che la soluzione del “doppio binario”, secondo la quale Amantea e Campora potrebbero spartirsi equamente le dotazioni infrastrutturali, appare impraticabile, poiché non farebbe altro che ingigantire un problema preesistente.

Qualora divenisse necessaria una scissione tra Campora ed Amantea, questa dovrebbe avvenire secondo i dettami normativi, quindi, coinvolgendo la cittadinanza di Amantea, che, chissà, potrebbe voler rinunciare alla frazione di Campora, anche se ciò comporterebbe una perdita in investimenti infrastrutturali ed in termini di popolazione, e, giova ricordarlo, permane un divieto, *ex art. 15 TUEL* di dar vita a “nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite”²⁷ e che, probabilmente, il ‘ritorno alle origini’, attraverso l’istituzione del Comune di Temesa, stante siffatto quadro normativo, diviene strada impraticabile. *Dura lex sed lex.*

3. Il referendum consultivo quale strumento di partecipazione democratica diretta.

Si è molto discusso, nel precedente paragrafo e nella disamina della normativa circa l’unione dei comuni dell’istituto del *referendum* consultivo, tanto da rendere necessario un suo approfondimento concettuale, partendo dall’art. 75 Cost.²⁸. Il *referendum* è un istituto di democrazia diretta. Con tale espressione si vuole intendere che attraverso questo strumento i cittadini possono esprimere il loro parere in merito ad una legge, senza la normale mediazione dei parlamentari. Si tratta, dunque, di un’importante occasione per partecipare alla creazione di norme che incidono sulla vita della collettività.

La locuzione, invero, dapprima designava “l’interpellazione che i delegati eletti dovevano fare ai loro elettori quando nelle assemblee cui partecipavano sorgevano questioni che non erano comprese nel mandato imperativo conferito ai delegati stessi. Costoro, appunto perché legati alle istruzioni impartite, dovevano portare la questione “*ad referendum*”²⁹. Tuttavia, l’art. 75 Cost. non si riferisce al *referendum* consultivo, quanto, piuttosto, al *referendum* abrogativo, per cui, il *referendum* consultivo trova la sua copertura costituzionale nell’art. 132 Cost., poiché è attraverso questo tipo di consultazione popolare che il legislatore si propone di conoscere il parere delle popolazioni interessate sulla proposta di fusioni o creazione di nuovi enti territoriali.

27 Secondo l’art. 15 TUEL “A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.”

28 “È indetto *referendum* popolare per deliberare l’abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del *referendum*.

29 C. MORTATI, “*Istituzioni di Diritto Pubblico*”, Tomo II, Padova, 1976, p. 837. Per Mortati, il *referendum* è uno “strumento di arresto”, volto a temperare l’arbitrio delle maggioranze e a condizionare il successivo esercizio del potere legislativo delle Camere, che su quella materia non possono più porsi in contraddizione con la volontà popolare.

Come è noto, dunque, esistono nell'ordinamento diversi tipi di *referendum*, ma, per quello che alla trattazione interessa, ci si focalizzerà su quello consultivo, invero il meno vincolante. In effetti, attraverso il *referendum* il cittadino partecipa attivamente alla decisione politica, la integra, la modifica, la abroga, o esprime comunque un parere su un determinato tema. Con il *referendum* il cittadino, oltre ad essere più attivo e partecipe, acquisisce responsabilità e consapevolezza diventando protagonista del processo democratico del proprio Paese. Il *referendum* consultivo è la tipologia meno vincolante di *referendum*. Con questo strumento il cittadino è chiamato ad esprimere un parere su una determinata questione. Il risultato di questo *referendum* non è però vincolante per il legislatore, il quale può non tener conto dell'esito della consultazione senza che vi siano conseguenze giuridiche derivanti da tale scelta³⁰. Tuttavia, tale affermazione appare particolarmente generica, poiché nel caso di creazione di nuovi territori, la consultazione referendaria appare essere vincolante, oltre che obbligatoria, ex art. 133, comma 2 Cost. In effetti, sovente tale *referendum* viene definito "territoriale", pur essendo una consultazione dei cittadini di un determinato territorio. In altre parole, e per maggiore chiarezza, si può sottolineare che la previsione costituzionale, di cui agli artt. 132 e 133, comma 2 Cost. disciplina quel tipo di referendum che interviene nei procedimenti di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle Regioni e degli enti locali, cioè, espressamente, per le modifiche riguardanti i Comuni e le Province. Dunque, stando alla lettera dell'art. 132, comma 1, la consultazione della popolazione, che coinciderebbe con quella residente nel territorio delle Regioni che intendono fondersi, o in quello della Regione dalla quale Province e Comuni intendono staccarsi per formare una Regione a sé stante, è obbligatoria e vincolante. Infine, come già richiamato in precedenza, a norma dell'art. 133, comma 2, occorre "sentire le popolazioni interessate" quando con legge regionale si intende istituire nuovi Comuni o modificarne denominazioni o circoscrizioni. "In questo caso, quindi, la consultazione referendaria delle "popolazioni interessate" è soltanto obbligatoria, ma il suo esito non è giuridicamente vincolante, mentre lo è senz'altro dal punto di vista politico"³¹.

4. Conclusioni

In realtà quando si scrive di fusione e unione dei comuni, temi in continua evoluzione legislativa, una vera conclusione non esiste. Indubbiamente la legge n. 56 del 2014 non ha evidentemente risolto il problema, poiché sono ancora molti i fattori che continuano a ostacolare il percorso attuativo, tra cui, in primo luogo, una scarsa chiarezza nella ripartizione delle competenze dei singoli comuni, il timore di perdere l'identità territoriale, la creazione di divisioni interne fra le forze politiche o tra i singoli rappresentanti di Comuni diversi e resistenze del personale.

Tuttavia, nel caso analizzato non paiono essere queste le problematiche, quanto, piuttosto, relative alla scarsa competenza della Regione Calabria ad interfacciarsi con la normativa nazionale e, in particolare, con le sentenze della Consulta. Come si diceva, la legge regionale attraverso la quale si intendeva dar vita ad una unione tra comuni appare estremamente carente quanto a nozioni di diritto degli enti locali e diritto costituzionale³².

³⁰ In <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/i-referendum/>

³¹ In <https://www.altalex.com/guide/referendum-regionali-e-territoriali>

³² B. VIMERCATI, *op. cit.*, mette in luce come la Regione Piemonte abbia disciplinato in maniera chiara l'utilizzo dell'istituto: "la l.r. 26/2022 è intervenuta sul *referendum* consultivo nell'ambito del procedimento di

Ciò si evince, in prima battuta, dal suo Preambolo, il quale, lungi dal richiamare il quadro normativo all'interno del quale l'unione dei comuni si colloca, fa riferimento ad argomentazioni sociologiche, antropologiche, spingendosi, addirittura, a prendere in considerazione la cadenza dialettale, quale elemento in grado di giustificare un'unione tra comuni. Appare peculiare, in effetti, dedicarsi alla disamina, non già delle norme che legittimano l'unione dei Comuni, quanto delle motivazioni che, a parere di chi scrive, appaiono del tutto marginali. Certo, la vicenda presa in esame non si concluderà con la pronuncia del TAR Catanzaro, atteso che si potrebbe ricorrere al Consiglio di Stato, ovvero far ripartire l'iter regionale relativo alla suddetta unione. Tuttavia, pare legittimo domandarsi come e perché la Regione Calabria si addentri in una interpretazione fantasiosa della giurisprudenza costituzionale in merito, tanto da desumere che quel concetto di "popolazioni interessate" di cui all'art. 133, comma 2 Cost., non comprendesse il Comune di Amantea, di cui Campora San Giovanni non è che una frazione. Peculiare è notare che la legge regionale *de qua*, nel corso della sua istruttoria, non si sia mai domandata su quale sostrato normativo poteva poggiare una fusione entro una frazione di Comune ed un Comune già costituito, poiché di siffatto ragionamento non v'è traccia alcuna.

Probabilmente, però, l'errore più grossolano, che non ci si aspetta da un legislatore, ancorché regionale, risiede in una interpretazione completamente differente da quella che la Consulta rende nelle decisioni esaminate circa l'art. 133, comma, 2 Cost. In altre parole, appare completamente fuorviante ciò che il legislatore regionale desume dalle pronunce costituzionali, tanto da escludere dalla consultazione referendaria i cittadini di Amantea, dunque la maggioranza.

Se, quindi, la Costituzione e la Corte costituzionale tendono ad individuare e a porre l'accento in maniera inequivoca sul significato di "popolazioni interessate", da consultare nel caso di modifica territoriale, la Regione Calabria, nelle vesti del suo legislatore, si discosta da qualsivoglia logica interpretazione, ritenendo razionale l'esclusione dal referendum consultivo della maggioranza degli elettori. Un caso di studio che, con ogni probabilità, difficilmente ci si sarebbe aspettati di trovarsi davanti.

Tuttavia, nelle more di ulteriori sviluppi della questione, ciò di cui si può dar conto è che sovente la Regione Calabria cade nella trappola della censura della sua normativa, non tentando, tuttavia, di porre rimedio a tale annosa questione che si traduce, formalmente, in quel che pare essere una totale disattenzione verso la normativa statale e, addirittura, verso la Costituzione, che pur dovrebbe orientarne l'attività legislativa, *ex art. 117, comma 1 Cost.*

variazioni territoriali dei Comuni *ex art. 133 comma 2 Cost.*, recando due essenziali modifiche: in primo luogo, è stata introdotta la previsione secondo cui il quesito sottoposto a referendum consultivo deve essere dichiarato accolto qualora si raggiunga, in ogni comune interessato dal referendum, la maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi, dovendosi diversamente ritenere il quesito come respinto (art. 36 comma 3). In secondo luogo, si è stabilito che il procedimento legislativo si debba ritenere concluso a fronte dell'esito sfavorevole del referendum in almeno uno dei comuni interessati (art. 38 comma 2)".