

Sentenza: n. 32 del 2009

Materia: istituzione di nuovi comuni e rapporti patrimoniali

Limiti violati: principio di ragionevolezza enucleabile dall'articolo 3, principio di legalità enucleabile dall'art. 97, e art. 117 della Cost..

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: tribunale amministrativo di Venezia

Oggetto: articolo 3 della legge della Regione Veneto 29 marzo 1999, n. 11 (Istituzione del Comune di Cavallino-Treporti)

Esito: non fondate le questioni di legittimità proposte in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione, inammissibile l'eccezione formulata in relazione all'articolo 117 della Costituzione perché priva di motivazione.

Estensore nota: Carla Paradiso

La Consulta viene adita in via incidentale dal tribunale amministrativo di Venezia che dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 29 marzo 1999, n. 11 (Istituzione del Comune di Cavallino-Treporti), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.

Il dubbio di costituzionalità è stato prospettato nel corso di un giudizio relativo ad una deliberazione della Provincia di Venezia che ha determinato «i criteri generali per la definizione dei rapporti conseguenti all'istituzione del Comune di Cavallino-Treporti, per scorporo di parte del Comune di Venezia», nell'esercizio del potere demandato alla Provincia stessa dall'articolo 17 della legge della Regione Veneto 24 dicembre 1992, n. 25 (Norme in materia di variazioni provinciali e comunali), e, in conformità a quest'ultima, dall'articolo 3 della legge regionale Veneto n. 11 del 1999.

Nella Regione Veneto, infatti, l'istituzione di nuovi comuni nell'ambito del procedimento delineato dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione è disciplinata in via generale dalla legge regionale n. 25 del 1992, il cui articolo 8 esige poi l'adozione, volta per volta, di una ulteriore legge regionale, recante, tra l'altro, «le direttive di massima per la soluzione degli aspetti finanziari e patrimoniali connessi con la revisione circoscrizionale»; l'articolo 17 della stessa legge, inoltre, prevede che la Provincia competente per territorio provveda a definire i rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi comuni tenendo conto «dei principi riguardanti la successione delle persone giuridiche ed in armonia con la legge regionale» indicata dal summenzionato articolo 8.

Il Comune di Venezia ritiene che l'articolo 3 della legge regionale n. 11/1999, che ha istituito il Comune di Cavallino-Treporti per scorporo dal Comune di Venezia, non avrebbe fissato criteri idonei a ripartire in modo razionale il patrimonio del Comune di Venezia, rimettendo tale compito all'esclusivo esercizio del potere discrezionale della Provincia. L'estrema genericità

dell'articolo citato è in contrasto con il principio di ragionevolezza enucleabile dall'articolo 3 della Costituzione, con il principio di legalità enucleabile dall'art. 97 della Costituzione ed anche con l'articolo 117 della Costituzione che fissa le competenze regionali.

La Corte costituzionale ripercorre l'evoluzione del quadro legislativo in materia, sottolineando che: *“La disciplina legislativa delle conseguenze patrimoniali della divisione in più enti di un preesistente ente territoriale è sempre stata sommaria, malgrado i diversi evidenti interessi in gioco e la stessa incidenza di procedure del genere sul regime proprietario di diverse categorie di beni mobili ed immobili: se nella fase precedente alla adozione della Costituzione l'art. 36 del R.d. 3 marzo 1934, n. 383 (Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale), affidava genericamente ad un decreto prefettizio la «separazione patrimoniale» ed il «riparto delle attività e passività» nell'ipotesi di «variazioni alle circoscrizioni dei Comuni» dopo l'entrata in vigore dell'art. 133 della Costituzione la legislazione ordinaria non è mutata se non con l'art. 1, lettera a), del d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 1 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale), che lì si è limitato al trasferimento del surrichiamato potere amministrativo alle Regioni.*

Solo con gli artt. 11 e 16 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), si è data attuazione all'art. 133 Cost. in relazione alla istituzione di nuovi Comuni e Province: in questa legislazione, peraltro, si persegue in via prioritaria la disincentivazione della suddivisione degli enti territoriali esistenti e la disciplina delle procedure di partecipazione a questi procedimenti da parte degli enti e delle popolazioni interessate, secondo quanto previsto nel primo e nel secondo comma dell'art. 133 della Costituzione. Rispetto, invece, alla disciplina degli effetti patrimoniali della successione dei nuovi enti, l'art. 20, comma 4, della legge n. 142 del 1990, con riguardo ai nuovi Comuni nelle aree metropolitane, e la lettera g) del secondo comma dell'art. 16 della medesima legge, con riguardo alle nuove Province, si limitano ad affermare che occorre garantire a tali enti, in proporzione al territorio ed alla popolazione, persone, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguate, con ciò, quindi, recependosi alcuni dei principali criteri utilizzati nella precedente prassi amministrativa.

Successivamente, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ha riprodotto in termini analoghi tale disciplina con riguardo alle Province, mentre l'art. 15, relativo ai Comuni, si è limitato a riferirsi genericamente all'art. 133 Cost.

A sua volta, la legislazione regionale in tema di circoscrizioni comunali e di riordino dei territori comunali appare scarsamente analitica nella determinazione dei criteri di successione patrimoniale tra Comuni, recando talvolta un rinvio ai principi utilizzati per la successione fra le persone giuridiche, e solo in alcuni casi l'ulteriore indicazione di parametri più specifici in base ai quali procedere al conferimento del patrimonio al nuovo ente, quali il territorio e la popolazione coinvolti nel procedimento.

Né mancano leggi regionali che rinviano alle specifiche leggi istitutive dei nuovi Comuni, ovvero alle sole determinazioni della Provincia delegata a definire i rapporti conseguenti alla loro istituzione.”.

La Corte ritiene dunque che il legislatore statale ma anche quello regionale abbiano sempre considerato relativamente agevole il riparto patrimoniale tra i diversi comuni interessati derivanti da uno scorporo, assumendo, come naturale principio il riparto dei beni mobili e immobili in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti.

È pur vero che in alcune sentenze la Corte *“ha riconosciuto che la «assoluta indeterminatezza» del potere demandato ad una pubblica amministrazione «senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge» viola il principio di legalità sostanziale (sentenza n. 307 del 2003; in precedenza, si veda in particolare la sentenza n. 150 del 1982)”*, tuttavia, con riferimento al caso in esame, non ravvisa una così grave carenza nella disposizione censurata.

Alla luce di quanto dedotto la Consulta dichiara non fondate le questioni di legittimità proposte in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione (e inammissibile l'eccezione formulata in relazione all'articolo 117 della Costituzione perché priva di motivazione) in quanto ritiene che la normativa regionale contiene sufficienti criteri per orientare e vincolare l'azione della pubblica amministrazione in sede di riparto delle poste patrimoniali tra i comuni, e che non vi è alcuna necessità costituzionale che imponga alla legge di farsi direttamente carico della regolamentazione di ogni peculiare profilo che ciascuna vicenda successoria possa implicare, né tale omissione si può considerare irragionevole: anzi, la Corte ha già negato che *«una legge che disegni un nuovo assetto organizzativo debba necessariamente contenere, a pena di incostituzionalità, anche ogni disposizione di dettaglio operativo o attuativo»* (sentenza n. 286 del 1997).