

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **61/1958** (ECLI:IT:COST:1958:61)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **SANDULLI A.**

Udienza Pubblica del **05/11/1958**; Decisione del **19/11/1958**

Deposito del **24/11/1958**; Pubblicazione in G. U. **29/11/1958**

Norme impugnate:

Massime: **675 676 677 678**

Atti decisi:

N. 61

SENTENZA 19 NOVEMBRE 1958

Deposito in cancelleria: 24 novembre 1958.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 288 del 29 novembre 1958. e in "Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana" n. 69 del 1 dicembre 1958.

Pres. AZZARITI - Rel. SANDULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 21 marzo 1958 recante "istituzione della borgata Roccella in località omonima del Comune di S. Cataldo in provincia di Caltanissetta", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 27 marzo 1958, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 4 aprile 1958 ed iscritto al n. 5 del Registro ricorsi 1958.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Presidente della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 5 novembre 1958 la relazione del Giudice Aldo Sandulli;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi per il ricorrente, e l'avv. Pietro Virga per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso notificato il 27 marzo 1958 al Presidente della Regione siciliana e depositato presso questa Corte il 4 aprile 1958 il Commissario dello Stato per detta Regione ha impugnato un testo legislativo deliberato dall'Assemblea regionale il 21 marzo 1958 - e comunicato al Commissario dello Stato il giorno successivo - in base al quale "è istituita la borgata Roccella nella località omonima del Comune di S. Cataldo, in provincia di Caltanissetta".

Assume il Commissario che: a) il provvedimento contrasterebbe con i principi generali dell'ordinamento giuridico, in quanto la legislazione nazionale non prevede la creazione di borgate o frazioni, trattandosi di mere entità di fatto che non possono essere costituite autoritativamente; b) se la Regione siciliana dispone di competenza di legislazione esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, e relative circoscrizioni, nondimeno, fin quando non abbia dato una disciplina organica alla materia delle borgate e frazioni, non potrebbe esercitare altro potere se non quello di dare una denominazione a siffatte entità territoriali: e in effetti non sarebbe da escludere che nel caso in questione, pur parlandosi impropriamente di "istituzione" di una nuova borgata, altro non si sia inteso realizzare se non dare riconoscimento e denominazione a una borgata già di fatto esistente; c) qualora poi, con la dizione usata, il legislatore avesse inteso attribuire alla borgata una particolare fisionomia giuridico-amministrativa, ancor più evidente sarebbe il contrasto del testo legislativo con l'ordinamento generale delle circoscrizioni locali.

Al ricorso resiste la Regione, costituitasi in giudizio, in persona del suo Presidente, depositando le proprie deduzioni il 23 aprile 1958. Essa osserva sostanzialmente che: a) la legge in esame, emanata in materia riservata alla legislazione esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 14, lett. o, del suo Statuto, non incontrerebbe alcun limite nei principi dell'ordinamento statale; né, del resto, le norme statali sul riconoscimento delle frazioni comunali costituirebbero principi generali dell'ordinamento giuridico; che anzi la legislazione statale, pur occupandosi delle modalità relative alla denominazione delle frazioni, non conterrebbe alcuna regola attinente al riconoscimento delle frazioni: non a torto quindi la Regione, tenendo presente l'art. 133 Cost. - il quale per gli atti incidenti sulle circoscrizioni comunali prevede una legge regionale - avrebbe provveduto nel caso in questione in forma legislativa, e previa audizione degli organi rappresentativi delle popolazioni interessate; b) non sarebbe affatto vero, né in linea generale, né con riferimento al caso particolare, che fin quando non abbia emanato una legge organica relativa alla materia specifica la Regione non potrebbe disciplinare legislativamente singoli casi rientranti nella materia stessa; né potrebbe essere revocata in dubbio l'ammissibilità di leggi-provvedimento regionali; c) il testo legislativo impugnato, nonostante che parli della "istituzione" di una borgata, non conterrebbe altro che un accertamento costitutivo circa l'esistenza di una borgata, né risulterebbe in alcun modo che esso abbia "inteso attribuire alla frazione una particolare fisionomia giuridico-amministrativa",

così come si assume nel ricorso; e, siccome nel ricorso non si contesta che in effetti i presupposti per il riconoscimento della esistenza di una borgata non mancavano, anche l'ultimo profilo di doglianza sarebbe destituito di fondamento.

Il testo legislativo impugnato è stato successivamente promulgato dal Presidente della Regione, diventando la legge regionale 7 maggio 1958, n. 15, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana del 7 maggio 1958, n. 27, e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 9 ottobre 1958, n. 244 (supplemento).

In una memoria a stampa depositata il 18 ottobre 1958 la difesa dello Stato, nell'insistere sui motivi del ricorso, sottolinea che, se la Regione siciliana dispone di potestà in materia di ordinamento e controllo degli enti locali, tale potestà può esercitare, in base all'art. 15 del suo Statuto, solo nel quadro di alcuni principi fondamentali, tra i quali quello per cui la minima entità giuridica locale e la minima circoscrizione territoriale non può essere che il comune: donde l'illegittimità della istituzione o del riconoscimento costitutivo, da parte della Regione, di entità di dimensioni inferiori, come la frazione. Aggiunge che dall'art. 16 dello Statuto risulterebbe che la Regione non potrebbe disporre nella materia degli ordinamenti locali se non a seguito e in conformità di una disciplina generale da essa stessa instaurata: tale disciplina la Regione si è data coi decreti legislativi 9 giugno 1954, n. 9, e 29 ottobre 1955, n. 6, dal secondo dei quali (art. 70) sarebbe dato desumere il riconoscimento alle frazioni della natura di mere entità di fatto: per cui la Regione non potrebbe ora, con una legge particolare, derogare a tale disciplina generale. Allo stato, in materia di frazioni, la Regione non potrebbe dunque adottare altri provvedimenti, se non quegli stessi previsti dalle leggi nazionali: attribuzione di un nome, erezione in comune, aggregazione a un comune diverso, separazione dei beni patrimoniali e delle spese.

In conclusione, se la legge impugnata avesse inteso attribuire alla borgata Roccella una personalità giuridica e una funzione amministrativa, sarebbe illegittima per le ragioni anzidette; se non avesse tale funzione, sarebbe inutiliter data, e sarebbe illegittima non rispondendo ad alcun interesse regionale. Peraltro, qualora dovesse essere intesa come limitata al puro e semplice effetto di dare una denominazione ufficiale a una preesistente borgata, la difesa erariale aggiunge che lo Stato si disinteresserebbe dell'annullamento.

Nell'udienza di trattazione della causa i difensori dello Stato e della Regione hanno insistito sulle rispettive argomentazioni.

Considerato in diritto:

La Regione siciliana dispone, in ordine al regime e all'ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni, di potestà legislativa esclusiva (art. 14, lett. o, e 15, ultimo comma, dello Statuto). Di tale potestà essa si è ripetutamente e ampiamente avvalsa (segnatamente col T.U. della legislazione com. e prov., approvato col decr. Pres. Reg. 9 giugno, 1954, n. 9, nonché col decr. legisl. 29 ottobre 1955, n. 6, sull'ordinamento amministrativo degli enti locali). Inoltre essa dispone, in materia, di potestà, del pari esclusiva, di "esecuzione diretta" (art. 15 citato).

Della propria potestà legislativa la Regione non può però usare, in materia, se non in forma di disciplina organica e uniforme, vale a dire di carattere generale, comune a tutti i casi. Che l'ordinamento degli enti locali debba avere nel vigente ordine costituzionale carattere di generalità e di uniformità risulta, in via di principio, dall'art. 128 Cost., il quale dispone che le provincie e i comuni sono enti autonomi "nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica", e, specificamente per la Sicilia, risulta dall'art. 16 dello Statuto regionale, secondo cui l'ordinamento stesso - pel quale l'art. 15 al secondo comma fissa i canoni

fondamentali e al terzo comma attribuisce la potestà normativa alla Regione - deve trovare la sua disciplina in leggi organiche (che la Regione ha infatti adottate con i due decreti sopra ricordati).

Ne discende che, qualora un istituto inerente all'ordinamento degli enti locali non trovi una specifica disciplina nelle leggi organiche della Regione siciliana (come appunto avviene per le borgate e frazioni), ma risulti che le leggi stesse non abbiano con ciò inteso sopprimerlo (come appunto per le borgate o frazioni risulta espressamente dall'art. 70 del cit. decreto legislativo reg. 29 ottobre 1955, n. 6, che prevede la nomina di delegati del Sindaco in siffatte località, nonché dall'art. 364 del cit. T.U. 9 giugno 1954, n. 9, che regola, tra l'altro, il modo di determinare la denominazione delle borgate), la disciplina della materia va cercata nelle preesistenti - e sopravvivenenti - leggi statali, di carattere generale, senza che la Regione possa per casi singoli derogarvi.

In tali limiti, e con tale giustificazione, possono dirsi non infondate le osservazioni del Commissario dello Stato e della sua difesa circa l'attuale inderogabilità in casi singoli, da parte della Regione, dei principi della legislazione statale relativi al carattere e al riconoscimento delle borgate o frazioni.

Nell'ordinamento statale preesistente all'entrata in vigore della legislazione siciliana relativa agli enti locali e tuttora vigente, le borgate sono configurate come semplici entità naturali o di fatto. Non solo non si tratta di enti giuridici, ma la loro esistenza non è condizionata da atti costitutivi e neanche ricognitivi, risultando invece condizionata dalla sola presenza di certi elementi di fatto, ed essenzialmente dall'insediamento di un adeguato nucleo della popolazione comunale in una località staccata dagli altri centri abitati del comune, sì da costituire un autonomo centro, dotato di interessi particolari, e quindi di una propria individualità. In quanto mere entità di fatto, le borgate o frazioni, come non possono esser costituite, così non possono venir meno per atto d'autorità; ed essendo condizionate dalla sussistenza di fatti naturali, come naturalmente sorgono, così naturalmente si estinguono, senza bisogno né possibilità di interventi dei pubblici poteri. A tali concetti si ispira anche l'art. 9 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, sull'ordinamento dell'anagrafe della popolazione residente, in base al quale - ai fini anagrafici e di censimento - "il Comune provvede alla individuazione e delimitazione delle località abitate, alla suddivisione del territorio del comune in frazioni geografiche con limiti definiti in base alle condizioni antropogeografiche rilevate, ed alla esecuzione degli adempimenti connessi, prescritti dal regolamento" (v. anche l'art. 33 del regolamento appr. con D.P.R. 31 gennaio 1958, n. 136).

Alla stregua dei principi del vigente ordinamento - ai quali la Regione siciliana, nei singoli casi concreti, avrebbe dovuto, nella materia, uniformarsi per le ragioni già dette -, se non v'ha dubbio che, sussistendo le condizioni naturali richieste, l'esistenza di una borgata o frazione nella località Roccella non potesse e non possa esser disconosciuta, come pure non potesse e non possa esser negato alla Regione il potere di determinare nelle forme indicate dall'art. 364 T.U. 9 giugno 1954, n. 9, la denominazione della borgata stessa, per contro non può ritenersi consentito alla Regione di "istituire" (sia pure semplicemente nel senso di "riconoscere") la borgata mediante legge. La legge è per definizione un atto di natura costitutiva: ciò che essa fa non può esser modificato se non in virtù di una legge, e cioè di un nuovo atto costitutivo. Istituire una borgata mediante legge significa dunque, tra l'altro, condizionare a una nuova legge l'eventuale venir meno della borgata stessa, che l'ordinamento vigente condiziona invece a fattori esclusivamente naturali. Né, per le ragioni anzidette, può avere importanza il fatto che nel caso specifico sia stato lo stesso Comune interessato a sollecitare il provvedimento adottato dalla Regione.

A ciò si aggiunga che la diversità delle garanzie offerte dall'ordinamento nei confronti degli atti amministrativi e di quelli legislativi rendono tutt'altro che irrilevante il fatto che un determinato provvedimento venga adottato nell'una piuttosto che nell'altra forma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 21 marzo 1958 e successivamente - in pendenza del presente giudizio (proposto con ricorso 27 marzo 1958) - promulgata il 7 maggio 1958 col n. 15 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana 7 maggio 1958, n. 27, recante "istituzione della borgata Roccella in località omonima del Comune di S. Cataldo in Provincia di Caltanissetta", in riferimento all'art. 16 dello Statuto speciale per la Regione siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 1958.

GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.