

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **9/1961** (ECLI:IT:COST:1961:9)

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

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

Udienza Pubblica del **01/02/1961**; Decisione del **01/03/1961**

Deposito del **11/03/1961**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **1178 1179**

Atti decisi:

N. 9

SENTENZA 2 MARZO 1961

Deposito in cancelleria: 11 marzo 1961.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 70 del 18 marzo 1961 e in "Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana" n. 13 del 27 marzo 1961.

Pres. CAPPI - Rel. SANDULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori. Avv. GIUSEPPE CAPPI, Presidente - - Prof. GASPARE AMBROSINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI, Giudici,

ha pronunciato la Segue

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale delle legge approvata dall'Assemblea della Regione siciliana nella seduta del 17 maggio 1960 recante: "Erezione a Comune autonomo della frazione Scillato del Comune di Collesano", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 24 maggio 1960, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 1 giugno 1960 ed iscritto al n. 10 del Registro ricorsi del 1960.

Vista la costituzione in giudizio del Presidente della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 1 febbraio 1961 la relazione del Giudice Aldo Sandulli;

uditi il vice avvocato generale dello Stato Cesare Arias, per il ricorrente, e l'avv. Vincenzo Gueli, per il Presidente della Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso notificato al Presidente della Regione il 24 maggio 1960 il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato il testo legislativo contenente "norme per l'erezione a Comune autonomo della frazione Scillato del Comune di Collesano", approvato dall'Assemblea regionale il 17 maggio e comunicato al Commissario il 19 maggio.

Col ricorso viene denunciato innanzi tutto l'art. 3 del provvedimento legislativo, per il fatto che stabilisce che l'organico del personale del nuovo Comune dovrà essere fissato con decreto del Presidente della Regione di concerto con l'Assessore all'amministrazione civile: l'attribuzione della formazione dell'organico ad autorità estranea al Comune lederebbe l'autonomia di questo e, quindi, violerebbe l'art. 15 St. spec. Regione siciliana; del resto, la stessa legislazione regionale avrebbe sempre inteso in senso lato l'autonomia comunale (come risulterebbe anche dall'art. 31 L. reg. 18 marzo 1955, n. 17, e dall'art. 82 D. Lg. reg. 29 ottobre 1955, n. 6); e, d'altro canto, nessuna ragione di cogente necessità concorrerebbe a giustificare la deroga - per giunta in una materia tra quelle di più gelosa pertinenza dell'ente - ai normali poteri comunali.

Aggiunge il ricorso che il provvedimento impugnato lederebbe anche l'autonomia finanziaria del nuovo Comune, dato che "il nuovo ente non avrebbe l'autosufficienza finanziaria", la quale sarebbe "conditio sine qua non dell'autonomia amministrativa": infatti, dagli atti preordinati al provvedimento risulterebbe che il nuovo Comune, per garantire il normale svolgimento dei servizi, dovrebbe far ricorso a contributi regionali, all'applicazione di supercontribuzioni e all'assunzione di un mutuo.

Osserva ancora, al riguardo, il Commissario che il provvedimento impugnato, derogando per un caso singolo alla disciplina organica instaurata per la generalità dei Comuni dal D.Lg. reg. 29 ottobre 1955, n. 6, incorrerebbe in violazione del principio per cui una legge regionale non potrebbe "derogare con una norma di carattere speciale alla disciplina organica generale". Non sarebbe stato osservato, infatti, l'art. 7 del cit. D. Lg., il quale prescrive che i Comuni di nuova istituzione dispongano di mezzi adeguati per provvedere ai pubblici servizi.

Il ricorso conclude chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale del testo impugnato.

Resiste al ricorso la Regione, con deduzioni depositate in data 11 giugno 1960.

Con riferimento all'attribuzione all'Amministrazione regionale del potere di formazione dell'organico comunale, essa osserva che nel caso di erezione in nuovo Comune di una frazione di un preesistente e sopravvivente Comune, si ha una successione in parte qua - di quello a

questo, riflettente, tra l'altro, i rapporti col personale dipendente; e l'attuazione di tale successione "richiede una serie di provvedimenti compresi nella sfera delle attribuzioni istituzionali delle autorità esecutive". Pertanto, il principio dell'autonomia, che riguarda i Comuni già costituiti, non potrebbe considerarsi vulnerato pel fatto che il provvedimento legislativo che regola il procedimento di costituzione di un nuovo Comune affidi "all'autorità esecutiva competente" la determinazione delle "prime norme organiche relative all'ordinamento dell'ufficio comunale nel momento iniziale della vita del nuovo ente". Essendo la formazione dell'organico, prevista dall'art. 3, intesa a costituire "quel minimo di apparato organizzativo che è condizione preliminare indispensabile all'esistenza in concreto dell'erigendo Comune ed alle prime manifestazioni della sua vita", e non pregiudicando in alcun modo i futuri poteri degli organi istituzionali ordinari del nuovo ente, una volta che siano entrati in funzione, essa non rappresenterebbe se non un temporaneo e necessario "mezzo allo scopo" dell'attuazione della successione tra i due Comuni. Del resto, la necessità della formazione di un organico provvisorio sarebbe postulato proprio dalla esigenza - espressa nell'art. 7 D. Lg. reg. 29 ottobre 1955, n. 6 - che il nuovo Comune disponga di "mezzi adeguati per provvedere ai pubblici servizi", dato che tale norma richiede mezzi adeguati proprio perché possano essere utilizzati per servizi adeguati. Col disporre che contestualmente alla separazione patrimoniale abbia luogo anche la formazione dell'organico del nuovo Comune, l'art. 3 del provvedimento impugnato si è preoccupato proprio di soddisfare tale esigenza. Donde l'infondatezza della censura.

Del pari sarebbe infondata la doglianza relativa alla deroga rispetto all'art. 7 del D. Lg. reg. n. 6 del 1955, poiché l'autonomia finanziaria ivi prevista è da ritenere rispettata, sempre che - indipendentemente dalla loro fonte - siano previsti "mezzi adeguati" ai compiti dell'ente, secondo una valutazione di merito sottratta al giudizio di legittimità costituzionale.

La Regione conclude per il rigetto del ricorso.

Le rispettive ragioni dello Stato e della Regione sono state illustrate in due memorie, depositate l'una in data 18 gennaio 1961 e l'altra in data 19 gennaio 1961.

In replica alle deduzioni della Regione l'Avvocatura dello Stato, in particolare, contesta che l'art. 3 del provvedimento impugnato parli di un organico "provvisorio", e che i Comuni costituiti mediante il distacco da un preesistente Comune godano - sia pure nella sola fase iniziale della loro vita - di una autonomia limitata rispetto a quella degli altri Comuni; e sottolinea che il contrasto con l'art. 7 del D. Lg. n. 6 del 1955, che regola in via generale l'ordinamento dei Comuni, consiste sopra tutto nel fatto che nel provvedimento impugnato non sono in alcun modo indicati i mezzi destinati a far fronte ai compiti istituzionali.

La difesa della Regione, a sua volta, oltre a illustrare gli argomenti già esposti nelle deduzioni, osserva preliminarmente che "sia il legislatore nazionale, che lo stesso legislatore regionale esercitano largamente la loro potestà normativa emanando leggi generali, o anche singolari, con disposizioni limitative dell'autonomia normativa degli enti locali", e che ciò non contrasta con alcun precetto costituzionale, dato che l'autonomia assicurata a tali enti dalle disposizioni costituzionali non implica affatto una riserva ai regolamenti degli enti stessi di ogni normazione avente per oggetto la loro organizzazione e l'esercizio di ogni loro funzione. Con riferimento alla seconda censura, la difesa della Regione sottolinea che sarebbe assurdo interpretare l'art. 7 del D. Lg. reg. n. 6 del 1955 nel senso che esso esiga che i Comuni di nuova istituzione dispongano addirittura di "autosufficienza in senso economico", vale a dire nel senso che "debbono bastare ai bisogni dell'ente le sole risorse attingibili ai propri elementi, territoriale e personale".

1. - Col secondo motivo del ricorso il Commissario dello Stato denuncia che, in violazione della disciplina generale inderogabile, dettata (in applicazione degli artt. 15 e 16 dello Statuto speciale della Regione siciliana) dal D.Lg. reg. 29 ottobre 1955, n. 6, la legge impugnata avrebbe eretto in Comune autonomo la frazione Scillato del Comune di Collesano, nonostante che il nuovo Comune non disponga - come prescrive l'art. 7, n. 3, del citato decreto - di "mezzi adeguati per provvedere ai pubblici servizi". Se tale motivo fosse fondato, l'intera legge impugnata dovrebbe esser dichiarata illegittima, mentre l'accoglimento del primo motivo del ricorso può condurre, come si vedrà, soltanto a una dichiarazione di illegittimità parziale. Pertanto, il secondo motivo va esaminato per primo.

Ritiene al riguardo la Corte - ed ebbe già ad affermare nella sentenza n. 61 del 1958 - che effettivamente la Regione siciliana come risulta dall'art. 16 del suo Statuto - non può esercitare la propria potestà legislativa in materia di enti locali (riconosciuta dagli artt. 14, lett. c, e 15 dello Statuto) se non in modo organico e uniforme, onde non può discostarsi, in casi singoli, dalla disciplina comune dettata in sede di regolamentazione generale della materia (T.U. com. e prov. reg. 9 giugno 1954, n. 9, e D. Lg. reg. 29 ottobre 1955, n. 6); sicché ogni eventuale deroga, per un caso singolo, a tale disciplina comune si risolve in illegittimità costituzionale. Per quanto riguarda, in particolare, l'istituzione di nuovi Comuni, tale principio è del resto accolto testualmente nell'art. 7 del D. Lg. 29 ottobre 1955, n. 6, il quale elenca minutamente le condizioni che debbono concorrere perché possano essere adottati i provvedimenti legislativi singolari a tal fine necessari, e con ciò stesso esclude che questi ultimi possano derogare alla disciplina generale.

Di conseguenza ben può, nel giudizio di legittimità costituzionale proposto nei confronti di una legge istitutiva di un nuovo Comune, farsi luogo al riscontro circa la sussistenza in concreto delle condizioni richieste dalle disposizioni generali della materia.

Quando però si tratti di una condizione - come quella prevista dal n. 3 dell'art. 7 cit. ("che l'erigendo Comune disponga di mezzi adeguati per provvedere ai pubblici servizi") - la valutazione della cui sussistenza sia rimessa al prudente criterio del legislatore, e in concreto risulti - come nella specie - che il legislatore abbia effettivamente compiuto la necessaria valutazione, e non risulti che essa sia stata compiuta in modo arbitrario (e anzi ciò non sia neppur denunciato, limitandosi il ricorso a denunciare l'insussistenza in concreto di quella condizione), è chiaro che l'impugnativa non può avere esito favorevole, presupponendo il suo accoglimento una indagine circa il merito delle valutazioni del legislatore, che è preclusa nel giudizio di legittimità costituzionale.

Pertanto, il secondo motivo del ricorso non può essere accolto.

2. - Col primo motivo il Commissario dello Stato impugna l'art. 3 della legge istitutiva del Comune di Scillato poiché dispone che l'organico del personale del nuovo Comune dovrà essere stabilito (unitamente alla separazione del suo patrimonio da quello del Comune di Collesano, dal quale viene distaccato) con decreto del Presidente della Regione.

Esattamente si osserva nel ricorso e nella memoria dell'Avvocatura dello Stato che la formazione della pianta organica è, in base alla disciplina generale della materia (risultante dall'art. 214, n. 1, del cit. D.Lg. reg. n. 6 del 1955) - la quale, come si è detto, è inderogabile per casi singoli (art. 16 St.) - manifestazione dell'autonomia comunale, statutariamente garantita (art. 15 St.).

Né può trovare accoglimento la tesi della Regione, secondo la quale l'organico stabilito dagli organi amministrativi regionali, essendo destinato a costituire "quel minimo di apparato organizzativo che è condizione preliminare indispensabile alla esistenza in concreto

dell'erigendo Comune e alle prime manifestazioni della sua vita", e non pregiudicando in alcun modo i futuri poteri degli organi costituzionali elettivi del nuovo ente una volta che essi siano entrati in funzione, non rappresenterebbe se non un necessario e temporaneo "mezzo allo scopo" dell'attuazione della successione tra i due Comuni, che è, appunto, funzione istituzionale dell'Amministrazione regionale (art. 17 T.U. com. e prov. reg. 9 giugno 1954, n. 9). Non può dubitarsi, infatti, che fin dal momento della sua costituzione, e già prima di avere un'amministrazione ordinaria, ciascun Comune gode - ed ha diritto di godere - di tutta l'autonomia prevista dalle leggi generali. Onde rappresenta indubbia lesione dell'autonomia, e precisamente di quella manifestazione di essa che è contemplata dall'art. 214 n. 1, D. Lg. n. 6, citato, l'imposizione - sia pure a titolo provvisorio a un Comune - anche se di nuova costituzione - di una pianta organica mediante provvedimento di un'autorità amministrativa estranea.

L'unico potere di cui l'Amministrazione regionale siciliana dispone, in caso di successione di Comuni, e, quindi, nel caso di costituzione di un nuovo Comune mediante distacco di una frazione da un Comune preesistente e sopravvivate, è quello di "sistemazione dei rapporti fra gli enti interessati", cui ha riguardo l'art. 17 T.U. com. e prov. reg. 9 giugno 1954, n. 9 (derivato dal Part. 17 T.U. com. e prov. statale 3 marzo 1934, n. 383), vale a dire il potere di ripartizione, tra gli enti interessati, dei diritti, dei doveri e di ogni genere di situazioni giuridiche già appartenenti all'ente della cui successione si tratti. Nell'esercizio di tale potere distributivo - che ha carattere esecutivo e non innovativo, in quanto deve necessariamente attenersi alle regole giuridiche vigenti in materia di successione - l'Amministrazione regionale può anche far luogo alla ripartizione del personale esistente nell'organico di quest'ultimo ente al momento dell'apertura della successione; ma, in tal caso, il personale trasferito al nuovo ente conserva il proprio stato giuridico ed economico, in quanto sopravvive necessariamente, col trasferimento, la disciplina del rapporto d'impiego, coi diritti e i doveri a questo inerenti, senza che l'autorità regionale, chiamata a dare concreta attuazione al fenomeno successorio possa innovare alcunché nella normazione e nelle situazioni preesistenti. Spetterà poi all'ente successore, nella sua autonomia, ogni eventuale innovazione nella disciplina della materia. Ed esso soltanto potrà, tra l'altro, innovare nell'organico derivatogli dall'ente originario, ed eventualmente integrano o formare un nuovo organico.

È evidente perciò che non può considerarsi legittima la disposizione dell'art. 3 della legge impugnata, in base alla quale è attribuita al Presidente della Regione la potestà di procedere con proprio decreto (di concerto con l'Assessore dell'amministrazione civile) a "stabilire l'organico del personale del nuovo Comune". Ma è del pari evidente che si tratta di illegittimità la quale non si estende all'intera legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge approvata dall'Assemblea della Regione siciliana nella seduta del 17 maggio 1960, recante: "Erezione a Comune autonomo della frazione Scillato del Comune di Collesano", nella parte in cui dispone che il Presidente della Regione, di concerto con l'Assessore all'amministrazione civile, procederà con suo decreto "a stabilire l'organico del personale del nuovo Comune".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 marzo 1961.

GIUSEPPE CAPPI - GASPARE AMBROSINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO

GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI.

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.