CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **876/1988** (ECLI:IT:COST:1988:876)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **19/04/1988**; Decisione del **07/07/1988**
Deposito del **26/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **03/08/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12197**
Atti decisi:

N. 876

SENTENZA 7-26 LUGLIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge Provinciale di Trento 26 aprile 1982, n. 8 ("Disciplina per l'elezione dell'assemblea comprensoriale") promosso con ordinanza emessa il 7 febbraio 1984 dal Consiglio di Stato - Sez IV, nel ricorso proposto dal Comune di Baselga di Pine' ed altri contro Provincia Autonoma di Trento iscritta al n. 1206 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7 (supl. n. 3) dell'anno 1985;

Visti gli atti di costituzione dei comuni di Baselga di Pine' ed altri, della Provincia Autonoma di Trento e dei comuni di Albiano e Lona- Lases;

Udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avvocato Manlio Mari per il comune di Baselga di Pine' ed altri e gli avvocati Feliciano Benvenuti e Umberto Pototschnig per la Provincia di Trento;

Ritenuto in fatto

Nel corso di un giudizio promosso da alcuni comuni del Trentino per l'annullamento delle delibere della Giunta provinciale di Trento di convocazione dei comizi per la prima elezione delle assemblee dei comprensori istituiti con la legge provinciale 2 marzo 1964, n. 2 e successive modifiche, e dei provvedimenti conseguenti, il Consiglio di Stato, Sez. IV, con ordinanza del 7 febbraio 1984, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia di Trento 26 aprile 1982, n. 8 che ha stabilito la elezione a suffragio universale della assemblea dei predetti comprensori, per violazione degli artt. 5, 114 e seguenti Cost. e dell'art. 5 dello Statuto speciale di autonomia approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

Ritiene il giudice a quo che, con la previsione dell'elezione diretta dei membri delle assemblee comprensoriali da parte dei cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni interessati, la legge denunciata avrebbe in realtà conferito all'ente, già istituito con le precedenti leggi provinciali 2 marzo 1964, n. 2 e 7 dicembre 1973, n. 62, natura di ente locale territoriale intermedio tra Provincia e Comuni, la cui costituzione, non identificandosi nel modulo associativo o consortile dei Comuni medesimi, sarebbe idonea a determinare situazioni di conflittualità con le funzioni proprie degli enti territoriali in cui la Repubblica si riparte ai sensi della Costituzione.

Inoltre la stessa legge provinciale impugnata verrebbe ad interferire nella materia dell'ordinamento dei Comuni, riservata alla potestà legislativa regionale dall'art. 5 dello Statuto speciale di autonomia.

In particolare il giudice rimettente sottolinea che la possibilità di sottrarre funzioni ai comuni per devolverla ad enti esponenziali diversi si giustifica solo quando vi siano tra detti nuovi enti ed i comuni quei raccordi che lasciano integre le autonomie locali istituzionali, come si verifica nel caso della costituzione degli organi deliberanti delle Comunità montane (art. 4 legge 3 dicembre 1971 n. 1102) ovvero delle unità sanitarie locali il cui ambito territoriale corrisponda a quello comprensoriale (art. 4 legge regionale 30 aprile 1980 n. 6), entrambi espressioni dei consigli comunali e non dei cittadini dei comuni.

Si sono costituiti nel presente giudizio alcuni dei Comuni interessati, con due comparse di identico contenuto; in esse hanno evidenziato la illegittimità della evoluzione, nella specifica materia, della legislazione provinciale che, mentre in un primo tempo ha previsto la costituzione di siffatti enti quali centri esponenziali dei Comuni insistenti nel comprensorio, composto da membri espressi dai consigli comunali, ha successivamente disposto la elezione diretta degli organi rappresentativi a suffragio universale, con ciò violando le norme statutarie - che non riconoscono alla Provincia potestà legislativa primaria nell'ordinamento di enti, quali i comprensori - e altresì i principi stabiliti dalla legge 3 dicembre 1971 n. 1102 e dall'art. 7 del d.P.R. 22 marzo 1974 n. 279 sulle Comunità montane, concepite come enti a rappresentanza indiretta, nonché il principio costituzionale dell'autonomia dei Comuni. Infatti, da enti di coordinameto tra i Comuni, i comprensori diverrebbero enti sovracomunali la cui volontà può contrapporsi e prevalere su quella dei Comuni che ne facciano parte.

Ad avviso degli stessi Comuni, poi, la legge provinciale impugnata avrebbe anche disatteso uno dei principi generali della riforma sanitaria, recepito nella legge della Regione Trentino-Alto Adige 30 aprile 1980 n. 6, secondo cui gli organi rappresentativi delle U.S.L. sono

espressione del consiglio comunale o della associazione tra i comuni o dell'ente pubblico (comprensorio) previsti dalle legge di attuazione dello statuto speciale di autonomia.

Si è costituita altresì la Provincia autonoma di Trento per chiarire le ragioni che hanno suggerito la istituzione dei comprensori ed il conferimento ad essi di funzioni di programmazione dell'assetto urbanistico e dello sviluppo eonomico, sociale e dei servizi. In particolare, con le leggi che si sono succedute dal 1964 ad oggi la Provincia ha inteso regolamentare settori di competenza legislativa esclusiva propria, ai sensi dell'art. 8 n. 5 dello Statuto, nonché funzioni complementari a quelle relative alla materia urbanistica e di tuttela del passaggio, in un'ottica che vede il comprensorio come centro di un ordinamento urbanistico provinciale.

La Provincia nega che la legge impugnata possa ritenersi lesiva dei principi costituzionali che garantiscono le autonomie locali, sia perché l'art. 114 Cost., affermando il principio dell'autonomia degli enti necessari", non impedisce la istituzione di altri enti che non si caratterizzano come "politici" e che in quanto tali non confliggono con quelli espressamente indicati dal legislatore costituente. Il sistema della elezione a suffragio unversale mentre di per sé solo non è indice del carattere politico degli enti, è senz'altro uno strumento che realizza la partecipazione e l'autonomia di enti diversi da quelli espressamente indicati nell'art. 114 Cost. Nella specie, poi, il comprensorio è configurato come ente strumentale della Provincia di Trento, sì che nessuna confliggenza con essa può essere ipotizzata.

Considerato in diritto

1. - Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale della legge della Provincia di Trento 26 aprile 1982 n. 8, che disciplina l'elezione a suffragio universale e diretto dell'Assemblea, costituente l'organismo rappresentativo di base dei Comprensori di Comuni.

Ad avviso del giudice a quo tale previsione sarebbe in contrasto con i principi già affermati da questa Corte in riferimento all'art. 5 Cost., che riserva alla legislazione statale i principi ed i metodi dell'autonomia e del decentramento e più specificamente in riferimento all'art. 128 Cost., il quale dispone che le province ed i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni. Se le autonomie locali sono costituzionalmente garantite dalla Repubblica, si soggiunge nell'ordinanza di rinvio, i vincoli derivanti dalla Costituzione (artt. 114 e 128) impediscono di concepire livelli di governo locale intermedi tra provincia e comuni, quando il loro assetto non si identifichi nel modulo associativo e consortile dei comuni, mentre, in virtù del suffragio universale diretto, la loro costituzione può determinare situazioni di conflittualità, con pregiudizio dell'esercizio delle funzioni proprie degli enti territoriali in cui la Repubblica si riparte. La disciplina dettata con la legge provinciale impugnata sarebbe altresì in contrasto con l'art. 5 dello Statuto speciale di autonomia, perché interferisce in una materia riservata alla potestà amministrativa regionale, in quanto con essa vengono sottratte funzioni ai Comuni, il che può essere giustificato solo se permangano i raccordi tra ente comprensoriale e comuni che lo compongono, perché solo in questo modo sono lasciate integre le autonomie locali istituzionali.

2. - La questione sollevata in riferimento alle norme della Costituzione invocate è fondata.

Preliminarmente va rilevato che nel dispositivo della ordinanza di rimessione vengono richiamati, come parametri costituzionali di riferimento, gli "artt. 5, 114 e segg." Cost., nonché l'art. 5 dello Statuto speciale di autonomia. Al riguardo va però rilevato che, in mancanza di un preciso richiamo delle norme costituzionali che si assumono violate, può ricercarsi, nel contesto dell'ordinanza, il concreto significato delle proposte censure (sentt. n. 12 del 1965, n.

153 del 1969, n. 6 del 1970 e n. 1 del 1971) onde il riferimento "agli artt. 5, 114 e segg. Cost.", tenuto conto dei più precisi richiami contenuti nella motivazione dell'ordinanza, può correttamente essere individuato negli artt. 5, 114 e 28 Cost., cui appunto nella sostanza si riferiscono le censure di legittimità costituzionale prospettate nell'ordinanza di rinvio.

Ciò premesso è opportuno osservare che, come ricordato nella ordinanza del giudice a quo, la Corte, sia pure in un diverso contesto, ha già avuto modo di occuparsi, nella sentenza n. 107 del 1976 del problema della elezione diretta, da parte dell'intero corpo elettorale di volta in volta interessato, dell'organo rappresentativo di figure soggettive esponenziali di comunità locali, diverse dagli enti nominativamente previsti dall'art. 114 Cost., dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana che, nell'istituire i consigli di quartiere, ne aveva previsto l'elezione a suffragio universale e diretto. In tale occasione la Corte ebbe appunto a rilevare che, a togliere ogni dubbio circa la natura di vero e proprio ente autonomo a tale organismo, era appunto la sua elezione a suffragio universale, ossia attraverso la forma più squisitamente politica di esercizio di quella sovranità che l'art. 1 Cost. attribuisce al popolo.

Con la previsione, da parte della legge della Provincia di Trento oggetto dell'incidente di costituzionalità, della nomina a suffragio universale diretto dell'organo rappresentativo del comprensorio, si è dato quindi luogo non già alla istituzione di mere strutture operative dei Comuni e della Provincia, come sostenuto dalla difesa della Provincia di Trento, bensì alla istituzione di un nuovo ente dotato di autonomia politica, e ciò in contrasto con l'art. 114 Cost. che prevede, invece, la ripartizione della Repubblica in Regioni, Province e Comuni.

In tal modo l'attribuzione ai nuovi enti, come previsto sulla base di altre leggi provinciali, di compiti che spesso si sovrappongono a quelli dei Comuni o si diversificano da quelli della Provincia, finisce per realizzare la sottrazione di competenze agli enti territoriali di base, il che, secondo gli artt. 5 e 128 della Costituzione, esula dalla potestà legislativa della Provincia di Trento.

La legislazione provinciale in tema di comprensori appare, difatti, compatibile con i principi costituzionali invocati solo in presenza della formula consortile, come del resto prevista dalle leggi provinciali anteriori alla emanazione di quella oggetto dell'incidente di costituzionalità. Tale formula presuppone però necessariamente l'elezione indiretta dell'Assemblea comprensoriale da parte degli organi dei Comuni facenti parte del comprensorio, perché solo in questo modo può realizzarsi quel raccordo funzionale, idoneo a far configurare il comprensorio come struttura operativa dei Comuni che lo compongono, lasciando inalterato, in un quadro collaborativo configurato dall'esercizio congiunto di poteri attinenti a comuni interessi, l'assetto delle competenze degli enti territoriali di base, come definito dalle leggi dello Stato.

3. - La fondatezza delle questioni prospettate con riferimento agli artt. 5, 114 e 128 Cost. è assorbente della questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento all'art. 5 dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino- Alto Adige.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Provincia di Trento 26 aprile 1982, n. 8, ("Disciplina per l'elezione dell'assemblea comprensoriale").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 26 luglio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.