CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **36/2011** (ECLI:IT:COST:2011:36)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **NAPOLITANO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **07/02/2011**
Deposito del **09/02/2011**; Pubblicazione in G. U. **16/02/2011**
Norme impugnate: Artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25/02/2010, n. 6.
Massime: **35319 35320**
Atti decisi: **ric. 72/2010**

SENTENZA N. 36

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 aprile - 7 maggio 2010, depositato in

cancelleria il 6 maggio 2010 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2010.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale in data 30 aprile 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, giusta conforme deliberazione governativa del 23 aprile 2010, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)».

1.1. – Riferisce il ricorrente che la legge impugnata prevede, all'art. 1, che «le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano sono modificate mediante l'aggregazione dei territori del Comune di Lecce ai Comuni di Squinzano e Trepuzzi» in conformità alla planimetria ad essa allegata. Al successivo art. 2 è previsto che i rapporti patrimoniali ed economici conseguenti alle intervenute modificazioni territoriali siano regolati «di comune accordo» fra i predetti tre enti territoriali e, all'art. 3, è, a sua volta, stabilito che «i Comuni interessati alla modifica provvedono ad adeguare la pianificazione prevista dagli strumenti urbanistici vigenti alla nuova dimensione del territorio».

1.2. – Aggiunge il ricorrente che l'art. 4, con quale si conclude la legge censurata, interviene, modificandolo, sul secondo comma dell'art. 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), inserendo in esso, dopo il secondo periodo, un ulteriore periodo dal seguente tenore: «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare».

2. – Così descritto il contenuto della legge impugnata, il Presidente del Consiglio dei ministri ne rileva l'evidente contrasto con l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è consentito alle Regioni di istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e di modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, a condizione che siano «sentite le popolazioni interessate».

L'art. 1 della legge regionale censurata ed i correlati artt. 2 e 3 prevedono, infatti, l'aggregazione del territorio di un Comune a quello di altri Comuni in assenza di referendum popolare fra le popolazioni interessate o di altre forme di consultazione delle medesime.

L'art. 133 della Costituzione, viceversa, nell'attribuire al legislatore regionale la definizione del procedimento legislativo volto a realizzare variazioni territoriale nei Comuni facenti parte della singola Regione, impone a questo il vincolo della consultazione popolare che, come affermato nella giurisprudenza della Corte, «è da ritenersi in ogni caso obbligatoria».

Il legislatore regionale, prosegue il ricorrente, ben potrà individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare ma non potrà mai escludere la consultazione di quanti non possono essere ragionevolmente ritenuti disinteressati alla variazione territoriale né potrà non attribuire alla consultazione medesima una autonoma rilevanza nel procedimento, dovendo, anzi, tenere conto dei suoi esiti nell'adottare la propria determinazione.

Ricorda, ancora, il ricorrente che, in base alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, devono considerarsi, in linea di principio, interessate alla variazione anche le popolazioni insistenti sulla parte di territorio comunale non riguardato dalla modifica, sicché l'eventuale esclusione della consultazione di queste dovrà fondarsi su idonei elementi che, caso per caso, portino ragionevolmente a ritenere la insussistenza di un loro qualificato interesse alla variazione territoriale.

2.1. – Nel caso ora in esame, invece, il legislatore regionale ha omesso del tutto ogni forma di consultazione, sia, in generale, delle popolazioni dei Comuni il cui territorio è oggetto di variazione, sia, in particolare, delle stesse popolazioni residenti nei territori interessati da questa.

Osserva, ancora, la parte ricorrente che l'art. 1 della legge regionale in questione «contrasta con quanto stabilito dallo Statuto della Regione Puglia», cioè la legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia), che, all'art. 19, comma 2, prevede la consultazione delle popolazioni interessate alle variazioni territoriali dei comuni.

2.2. – La censura governativa si estende anche all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010, il quale modifica l'art. 5, comma 2, della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), prevedendo, a regime, il non espletamento della consultazione popolare ove la variazione territoriale consegua ad un accordo tra i comuni interessati.

Infatti, pur essendo riconosciuto, come detto, alla Regione un margine di discrezionalità nella conformazione delle modalità di espletamento della consultazione popolare, tuttavia i criteri adottati non potranno mai comportare a priori l'esclusione automatica delle popolazioni residenti nei Comuni coinvolti nella variazione, né la esistenza di «accordi» fra i questi ultimi può surrogare l'effettivo svolgimento della consultazione popolare.

3. – La Regione Puglia, sebbene ritualmente intimata, non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 133, secondo comma della Costituzione, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)».

2. – Conformemente al contenuto della legge censurata, il ricorso proposto dal Governo, pur nell'unicità del parametro costituzionale evocato, ha sostanzialmente due distinti oggetti. Esso, infatti, per un verso, concerne gli artt. 1, 2 e 3 della citata legge regionale n. 6 del 2010, tramite i quali si é realizzata la variazione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e si sono dettate le regole per la gestione di taluni conseguenti problemi amministrativi, e, per altro verso, riguarda il solo art. 4 della medesima legge regionale, per effetto del quale è stato modificato, introducendo in esso un ulteriore periodo, il preesistente art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali).

Come detto, comune ai due oggetti è la dedotta violazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione. Questa si sarebbe realizzata, nel primo caso, in quanto è stata operata la indicata variazione territoriale senza il preventivo espletamento della consultazione popolare

prevista dalla disposizione costituzionale evocata, mentre, nel secondo caso, essa deriverebbe dalla previsione di carattere generale, introdotta nel ricordato art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, dall'ultima disposizione impugnata, secondo la quale potrebbe prescindersi dall'espletamento della consultazione popolare là dove la variazione territoriale sia stata preceduta da un accordo fra i Comuni interessati.

3. – Alla duplicità delle questioni corrisponde una duplicità di soluzioni.

3.1. – Osserva, infatti, questa Corte in via preliminare che, con sentenza n. 214 del 2010, essa, avendone riscontrato il contrasto con il medesimo parametro costituzionale ora evocato, già ha provveduto a dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, limitatamente alle parole «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare», aggiunte dal già rammentato art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010. Essendo stata tale sentenza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 25 del 23 giugno 2010, a decorrere da tale data la disposizione censurata è stata espunta dall'ordinamento legislativo regionale, di talché la attuale questione, divenuta priva di oggetto, deve ritenersi inammissibile.

3.2. – Riguardo alle residue disposizioni censurate la questione di legittimità costituzionale è fondata.

Questa Corte già in passato (sentenza n. 47 del 2003) ebbe a precisare che le leggi regionali attraverso le quali si realizza la variazione della circoscrizione territoriale dei Comuni, ovvero se ne dispone la variazione della denominazione, sono tipiche leggi provvedimento, caratterizzate da un aggravamento procedurale, imposto da fonte costituzionale – l'art. 133, secondo comma, della Costituzione – e regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, da fonte regionale, costituita, nel caso che ora interessa, dalla legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), nonché dalla successiva legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo).

Quanto alla Regione Puglia è, sulla materia, intervenuto anche lo stesso statuto regionale – cioè la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia) – il quale, all'art. 19, prevede che sono sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge concernenti, fra l'altro, i mutamenti delle circoscrizioni comunali.

3.3. – In siffatto contesto normativo è, invece, stata approvata la legge regionale n. 6 del 2010, attraverso la quale si è provveduto, in assenza dell'espletamento di qualsivoglia preventiva consultazione popolare, nel senso di modificare, all'art. 1, le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano.

La predetta incompletezza procedimentale non viene ad essere solo una mera irregolarità formale (da sanzionare in quanto la fase mancante costituisce un preciso vincolo per il modus operandi del legislatore regionale: sentenza n. 94 del 2000), ma, principalmente, ha determinato una grave omissione, che ha impedito la valutazione della volontà delle popolazioni interessate alla variazione territoriale, cui non è stato permesso di esprimersi. Nella giurisprudenza di questa Corte si è costantemente affermato che l'adempimento con cui si "sentono" le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria che «deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento» (ex multis: sentenze n. 237 del 2004 e n.47 del 2003). La diversa procedura sopra indicata costituisce un'evidente violazione del precetto imposto dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che determina la illegittimità costituzionale della norma che dispone la ricordata variazione territoriale.

A ciò fa seguito, stante il chiaro rapporto di subordinazione che le lega al ricordato art. 1, la illegittimità costituzionale anche dei successivi artt. 2 e 3 della medesima legge regionale n.

6 del 2010.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)»;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge della Regione Puglia n. 6 del 2010, sollevata, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2011.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.