CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **171/2014** (ECLI:IT:COST:2014:171)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **06/05/2014**; Decisione del **11/06/2014**
Deposito del **11/06/2014**; Pubblicazione in G. U. **18/06/2014**
Norme impugnate: Artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25/01/2013, n. 1.
Massime: **38018**
Atti decisi: **ord. 229/2013**

SENTENZA N. 171

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel giudizio vertente tra il Comune di Settimo Torinese ed altri e la Regione Piemonte ed altri, con ordinanza del 28 giugno 2013, iscritta al n. 229 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44,

prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Settimo Torinese e della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Sergio Viale per il Comune di Settimo Torinese e Giulietta Magliona per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 28 giugno 2013, iscritta al reg. ord. n. 229 del 2013, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione.

1.1.– Il Tar rimettente riferisce che il Comune di Settimo Torinese ha impugnato la deliberazione del Consiglio regionale piemontese ed il connesso decreto del Presidente della Giunta regionale, con i quali è stato indetto il referendum consultivo per l'istituzione del nuovo Comune di Mappano, per distacco di porzioni di territorio rispettivamente dai Comuni di Settimo Torinese, Borgaro Torinese, Caselle Torinese e Leini. Il collegio ha respinto l'istanza cautelare ed il referendum consultivo ha dato esito favorevole all'istituzione del nuovo Comune. Successivamente è stata approvata la proposta di legge del 1° dicembre 2011, n. 187, che è diventata la legge reg. n. 1 del 2013, istitutiva del Comune di Mappano.

A fronte della nomina del commissario del neo istituito Comune e dei primi provvedimenti per la sua costituzione, il Comune di Settimo Torinese avrebbe proposto motivi aggiunti, chiedendo al Tar adito di sollevare la questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge reg. n. 1 del 2013 in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 119 e 133 Cost. L'illegittimità della legge istitutiva del Comune di Mappano comporterebbe l'illegittimità derivata di tutti gli atti inerenti all'organizzazione del nuovo ente già impugnati dinnanzi al Tar.

Inoltre sarebbe stata sottoposta d'ufficio al contraddittorio delle parti l'ulteriore possibile violazione degli artt. 81 e 97 Cost., poiché la legge reg. n. 1 del 2013 non avrebbe previsto alcuna forma di copertura finanziaria.

Nelle more del giudizio sono intervenute ad adiuvandum del Comune ricorrente alcune società proprietarie di aree edificabili destinate a transitare nel neo-istituito Comune di Mappano.

1.2.– A giudizio del Tar i prospettati dubbi di legittimità costituzionale della legge reg. n. 1 del 2013 sarebbero rilevanti e non manifestamente infondati, con riferimento alla violazione degli artt. 81, 97 e 119 Cost.

Quanto alla rilevanza, il collegio afferma che il Comune di Settimo Torinese contesta in sé la creazione del nuovo ente, che avrebbe inevitabili ricadute sulla struttura economico-finanziaria dell'amministrazione ricorrente, poiché il Comune di Mappano acquisirebbe una significativa porzione di territorio di Settimo Torinese. Conseguentemente, ove fosse dichiarata incostituzionale la legge istitutiva del Comune di Mappano, l'intero procedimento volto alla materiale e giuridica creazione del nuovo Comune ne risulterebbe travolto, con piena soddisfazione delle pretese di parte ricorrente.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che la legge istitutiva del Comune di Mappano non prevederebbe, al fine di realizzare la complessa operazione di

creazione di un nuovo ente locale, alcun tipo di copertura finanziaria.

Il giudice rimettente riferisce che l'originario art. 2 della proposta di legge, il quale prevedeva contributi in favore di Mappano e dei Comuni scorporati, a titolo di compensazione della variazione territoriale, è stato stralciato nella versione definitiva della legge reg. n. 1 del 2013.

A giudizio del collegio la creazione di un nuovo ente locale porterebbe necessariamente con sé la necessità di regolamentare la successione nei rapporti giuridici relativi alle aree interessate dallo scorporo e nuovi costi, circostanza quest'ultima da ascrivere a fatti notori, dal momento che l'ente moltiplicherebbe le strutture politiche e burocratico-amministrative presenti sul medesimo territorio, non ricavabili pro quota da quelle dei Comuni limitrofi. Il Tar ricorda sul punto la giurisprudenza costituzionale sull'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, prescritto dall'art. 81 Cost., vincolante anche il legislatore regionale. I relativi principi sarebbero stati affermati anche dalla giurisprudenza della Corte dei conti nella delibera 26 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/INPR (Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali).

L'evidenziato costo iniziale comporterebbe altresì ex se un inevitabile vulnus all'autonomia finanziaria, presidiata dall'art. 119 Cost., del novello ente e dei Comuni limitrofi, poiché il ridimensionamento territoriale privo di compensazioni finanziarie potrebbe impattare sui rispettivi equilibri di bilancio.

Il rimettente rileva infine che la genesi economicamente evanescente del Comune, ente naturaliter a fini generali e necessari, contrasterebbe con il principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Tale conclusione dovrebbe evincersi dalle ricadute pratiche della legge reg. n. 1 del 2013, in un contesto in cui mancherebbe ogni forma di supporto organizzativo e materiale del nuovo ente.

Peraltro il Tar rimettente ritiene di non aderire ai dubbi, prospettati da parte ricorrente e dagli intervenienti, di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), nella parte in cui indica il numero minimo di abitanti necessario per la creazione di un nuovo Comune in misura ridotta da 10.000 ad 8.000 (rectius: 5.000) rispetto alla generale previsione di cui all'art. 15 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ed in controtendenza con le numerose norme di carattere finanziario, che incentivano la formazione di comunità di maggiori dimensioni. Si tratterebbe di un limite rimesso alla discrezionalità del legislatore regionale e non intrinsecamente irrazionale.

2.– Con memoria depositata l'8 ottobre 2013 si è costituita nel presente giudizio in persona del Presidente pro tempore la Regione Piemonte, già parte del processo principale.

Quest'ultima sostiene innanzitutto l'inammissibilità delle questioni di illegittimità costituzionale sollevate.

In particolare, a giudizio della Regione Piemonte il giudice rimettente proporrebbe un petitum a contenuto creativo riservato alla discrezionalità del legislatore regionale, al quale competerebbe la decisione politica di disporre contributi per coprire i costi connessi alla costituzione del Comune di Mappano e a compensazione degli altri Comuni interessati dalla variazione territoriale.

Inoltre, la questione sollevata in riferimento all'art. 81 Cost. sarebbe inammissibile, in quanto il ragionamento del Tar presenterebbe vizi logici evidenti.

Da un lato, infatti, il giudice rimettente ammetterebbe che i costi nascenti dalla creazione del nuovo ente dovrebbero essere coperti attraverso la mera distribuzione in misura proporzionale delle entrate e delle spese tra gli enti locali coinvolti; dall'altro, sosterrebbe invece che tale copertura sarebbe solo parziale, in quanto vi sarebbero comunque costi che si sottrarrebbero al fenomeno successorio.

Secondo la Regione, se l'impianto argomentativo del rimettente fosse plausibile, il giudice a quo avrebbe dovuto censurare l'art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992, quale disposizione che fonderebbe l'obbligo della Regione di garantire la copertura finanziaria della legge istitutiva.

Inoltre, la resistente rileva che la difficoltà di individuare, all'interno del complesso delle spese legate all'istituzione del nuovo soggetto, quelle non rientranti nel fenomeno successorio impedirebbe la puntuale indicazione ex ante dei relativi mezzi di copertura.

Parimenti inammissibili – oltre che, comunque, totalmente infondate – dovrebbero infine ritenersi le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tar in riferimento agli artt. 97 e 119 Cost. per difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza delle medesime. Il giudice a quo affermerebbe infatti, in modo del tutto generico, la violazione dei parametri evocati, limitandosi ad evincere la lesione dalle «(sole) ricadute pratiche» della legge regionale istitutiva sul contesto generale.

Nel merito le questioni sollevate non sarebbero fondate.

La Regione Piemonte ricorda che – come già rilevato da questa Corte con riferimento alla vicenda relativa all'istituzione del Comune di Cavallino Treporti per scorporo dal Comune di Venezia (sentenza n. 32 del 2009) – la successione del Comune di Mappano ai Comuni cedenti comprenderebbe ogni componente del loro patrimonio.

Se quindi il Comune istituendo succede «nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio ed alle popolazioni sottratte al Comune o ai Comuni di origine» (art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992, richiamato dalla legge reg. n. 1 del 2013), e se spetta alla Provincia delegata definire, nel rispetto dei criteri generali individuati dal legislatore regionale, tutti i rapporti conseguenti alla istituzione del nuovo Comune e procedere quindi al riparto patrimoniale in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti (così il citato art. 5, lettera b, della legge reg. n. 51 del 1992), nessun onere potrebbe essere posto a carico della Regione a garanzia della copertura di eventuali passività dei Comuni cedenti, né per il finanziamento delle spese collegate alla creazione del nuovo Comune, alle quali il nuovo ente dovrebbe far fronte tramite le risorse in cui succede, attraverso la finanza propria ex art. 119 Cost., e, se del caso, ricorrendo al fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost.

La legge regionale impugnata sarebbe una (mera) legge istitutiva che si sarebbe limitata a disegnare un nuovo assetto organizzativo, recependo la volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate con il referendum consultivo.

Spetterebbe al legislatore regionale la scelta politica di istituire un nuovo Comune senza che il difetto di una previa regolamentazione di ogni profilo concernente la vicenda successoria possa comportare la violazione dell'art. 97 Cost.

In conclusione, se la Regione dovesse sostenere le spese del nuovo ente, nonché sopperire alle eventuali criticità per l'equilibrio finanziario dei Comuni cedenti, solo le Regioni economicamente dotate potrebbero istituire nuovi Comuni con conseguente vanificazione, visto anche l'attuale contesto di crisi economica, delle istanze autonomistiche espresse dai cittadini dell'istituendo Comune.

La resistente rileva che sarebbe parimenti infondata la censura di costituzionalità sollevata

in riferimento all'art. 119 Cost. Infatti, le funzioni ordinarie del Comune di Mappano potrebbero e dovrebbero essere «coperte» (solo) mediante le tipologie di entrate individuate dall'art. 119, secondo comma, Cost. Eventuali esigenze finanziarie straordinarie del neo istituito ente territoriale dovrebbero essere fronteggiate o con la perequazione di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., se attinenti al normale esercizio delle funzioni comunali, ovvero con la perequazione di cui al successivo quinto comma, se trattasi di funzioni esorbitanti rispetto a tale ambito. Entrambe tali forme di perequazione, comunque, sono ad esclusivo carico dello Stato.

3.– Con memoria depositata il 16 ottobre 2013 si è costituito il Comune di Settimo Torinese, il quale sostiene l'ammissibilità e la fondatezza della questione di costituzionalità sollevata dal Tar Piemonte, con riserva di depositare memoria difensiva e documenti nei termini.

4.– Con memoria depositata il 4 aprile 2014 il Comune di Settimo Torinese insiste per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tar.

Il Comune di Settimo Torinese afferma che a seguito della soppressione degli artt. 2 e 4 della proposta di legge regionale – rispettivamente concernenti contributi in favore del Comune di Mappano e dei Comuni scorporati e quantificazione e copertura delle spese derivanti dall'istituzione del nuovo Comune – non sarebbe stata prevista alcuna copertura finanziaria per far fronte alle spese derivanti dall'istituzione del nuovo ente locale. Il Comune di Settimo Torinese rileva che la I Commissione del Consiglio regionale avrebbe espressamente precisato che la costituzione del nuovo Comune sarebbe avvenuta «senza oneri aggiuntivi per le casse regionali».

A tal riguardo, il Comune di Settimo Torinese richiama l'art. 81 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. l (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), il quale avrebbe recepito principi già espressi dalla giurisprudenza costituzionale e dalla legislazione vigente in materia di copertura finanziaria delle leggi e di coordinamento della finanza pubblica.

Sul fronte legislativo i principi di coordinamento finanziario sarebbero riassunti nelle disposizioni contenute nell'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale prevede in capo alle Regioni e Province autonome l'obbligo di copertura delle leggi che comportano nuovi o maggiori oneri.

La Corte costituzionale avrebbe confermato, per effetto della novella legislativa, la propria interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura finanziaria alle leggi regionali.

Sarebbe dunque palese il contrasto della legge regionale impugnata con il nuovo art. 81 Cost., in mancanza dell'indicazione, anche solo generica, dei mezzi per far fronte all'istituzione del nuovo Comune.

Costituirebbe conferma dell'onerosità della legge regionale in esame l'espunzione dell'originaria previsione della copertura finanziaria, in assenza di una rivalutazione dei presupposti di fatto circa la non necessarietà di risorse finanziarie per la nuova istituzione.

L'interveniente rileva che l'istituzione di un nuovo Comune per scorporo in assenza di una copertura di spesa e di una disciplina dei rapporti giuridici ed economici pendenti con gli enti di appartenenza determinerebbe l'illegittimità costituzionale degli artt. l, 2 e 3 della legge reg. n. 1 del 2013 anche per violazione degli artt. 97 e 119 Cost., poiché realizzerebbe un vulnus al buon andamento e all'autonomia finanziaria sia del nuovo ente sia di quelli preesistenti, tra cui il Comune ricorrente. Secondo il Comune di Settimo Torinese sarebbe sufficiente pensare alle due grandi opere realizzate dal Comune ricorrente all'interno del territorio del nuovo ente –

cioè la tangenziale verde e il canale scolmatore – per rendersi conto della palese violazione dell'art. 97 Cost.

Le disposizioni della legge regionale istitutiva del Comune di Mappano risulterebbero in contrasto con il principio di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., dal momento che sarebbe di tutta evidenza che la costituzione di un nuovo Comune non si esaurirebbe in un fenomeno di mera riorganizzazione dell'esercizio di funzioni amministrative.

Infine, nel caso di specie il potere demandato alla Provincia dalla legge regionale censurata (rinvio all'art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992) risulterebbe indeterminato e generico, in tal modo violando il principio di legalità sostanziale che deve orientare l'istituzione di un nuovo ente pubblico.

5.– In data 15 aprile 2014 il Comune di Settimo Torinese ha depositato una seconda memoria in replica alla memoria di costituzione della Regione Piemonte.

Il Comune, dopo aver riportato in sintesi le ragioni sostenute dalla Regione Piemonte, afferma che la prospettazione sarebbe assolutamente infondata ed in netto contrasto con gli artt. 81, 97 e 118 (recte: 119) Cost., nonché con l'orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte. In particolare, l'interpretazione dell'art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992 operata dalla Regione Piemonte non sarebbe costituzionalmente orientata, dal momento che sottrarrebbe all'applicazione degli artt. 81, 97 e 118 (recte: 119) Cost. le leggi istitutive di nuovi Comuni, benché comportanti nuove ed ingenti spese di organizzazione e di avvio. Il principio per cui i Comuni si finanzierebbero con le entrate proprie e quelle erariali di competenza varrebbe, infatti, per quelli ormai costituiti e perfettamente funzionanti, non già per quelli istituendi e ancora da avviare.

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato – in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano).

1.1.– Secondo il Tribunale rimettente, la questione sarebbe rilevante nell'ambito di un giudizio avente per oggetto alcuni atti amministrativi attinenti al procedimento legislativo finalizzato alla creazione del Comune di Mappano (attraverso il distacco di porzioni di territorio rispettivamente dai Comuni di Settimo Torinese, Borgaro Torinese, Caselle Torinese e Leini) ed all'attuazione della sopravvenuta legge reg. n. 1 del 2013, tra i quali atti è inclusa la nomina del commissario preposto agli adempimenti per la costituzione del Comune di nuova istituzione. Per il Tar solo a seguito dell'annullamento della legge impugnata sarebbe possibile accogliere il ricorso con cui il Comune di Settimo Torinese lamenta che la creazione del nuovo ente avrebbe ricadute pregiudizievoli sulla propria struttura economico-finanziaria, essendo stato privato di una significativa porzione di territorio.

L'esegesi degli artt. 81, 97 e 119 Cost. porterebbe alla conclusione che non sia possibile – come invece risulterebbe dalla legge impugnata – istituire un nuovo Comune senza adeguata copertura finanziaria. Tale assunto troverebbe indiretta conferma nell'originario art. 2 della proposta di legge – successivamente stralciato – il quale prevedeva contributi in favore del Comune di Mappano e dei Comuni scorporati, a titolo di compensazione della variazione territoriale. La creazione di un nuovo ente locale porterebbe necessariamente con sé la necessità di regolamentare la successione nei rapporti giuridici relativi alle aree interessate dallo scorporo e nuovi costi, circostanza quest'ultima da ascrivere a fatti notori, dal momento

che l'ente moltiplicherebbe le strutture politiche e burocratico-amministrative presenti sul medesimo territorio.

Il Tar ritiene che le esigenze della finanza pubblica allargata non consentirebbero al legislatore regionale di sottrarsi «agli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea» e richiama in proposito la «giurisprudenza della Corte dei conti nella delibera della Sezione autonomie n. 10 del 26 marzo 2013 (Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali), secondo cui: "deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardante la copertura finanziaria implicitamente anticipata dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi e maggiori oneri finanziari"».

La genesi economicamente evanescente del Comune contrasterebbe con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., poiché l'assenza di risorse priverebbe il nuovo ente di ogni forma di supporto organizzativo e materiale.

La mancata copertura del costo iniziale comporterebbe altresì un inevitabile vulnus all'autonomia finanziaria, presidiata dall'art. 119 Cost., dell'ente di nuova istituzione e dei Comuni scorporati, poiché il ridimensionamento territoriale senza compensazioni finanziarie pregiudicherebbe i rispettivi equilibri di bilancio.

1.2.– La Regione Piemonte sostiene l'inammissibilità delle questioni di legittimità in quanto prospettate in modo contraddittorio e, comunque, senza corretta individuazione della norma pregiudizievole, da identificarsi, semmai, nell'art. 5 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), che, nel disciplinare la creazione di nuovi Comuni, non prevede la corresponsione di alcun contributo.

Nel merito, la Regione sostiene la non fondatezza delle questioni sollevate, richiamando in proposito la sentenza n. 32 del 2009 di questa Corte, secondo cui il distacco del nuovo ente locale avverrebbe all'interno del patrimonio dei Comuni di provenienza, senza alcun aggravio per la finanza pubblica.

Nella fattispecie in esame spetterebbe alla Provincia delegata definire, nel rispetto dei criteri generali individuati dal legislatore regionale, tutti i rapporti conseguenti all'istituzione del nuovo Comune e procedere, quindi, al riparto patrimoniale in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti (così l'art. 5, lettera b, della legge reg. Piemonte n. 51 del 1992).

La normativa regionale impugnata sarebbe la conseguenza, una volta verificati i requisiti di legge del procedimento di scorporo, della volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate con il referendum consultivo.

1.3.– Il Comune di Settimo Torinese ritiene fondata la questione di costituzionalità sollevata dal Tar Piemonte in riferimento all'art. 81 Cost. Richiama in proposito le disposizioni contenute nell'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale prevede, in capo alle Regioni e Province autonome, l'obbligo di copertura delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri. Costituirebbe conferma dell'onerosità della legge regionale in esame l'espunzione dell'originaria previsione della copertura finanziaria, in assenza di una rivalutazione dei presupposti di fatto circa la non necessarietà di risorse finanziarie per la nuova istituzione.

Il Comune di Settimo Torinese lamenta anche la lesione del principio di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost., e di quello di autonomia finanziaria, di cui all'art. 119 Cost., anche in

ragione delle difficoltà obiettive di ripartire il patrimonio e gli oneri debitori connessi agli intervenuti investimenti. Il Comune in questione sostiene, inoltre, che la Regione Piemonte non avrebbe interpretato l'art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992 in modo costituzionalmente orientato, dal momento che la formulazione della norma renderebbe implicito l'obbligo di supportare economicamente le leggi istitutive di nuovi Comuni in ragione delle nuove ed ingenti spese di organizzazione e di avvio. Il principio per cui i Comuni si finanzierebbero esclusivamente con le entrate proprie e con i trasferimenti erariali di competenza varrebbe solo per quelli ormai costituiti e perfettamente funzionanti, ma non per quelli in via di istituzione ed ancora da avviare.

2.– Deve essere preliminarmente respinta l'eccezione d'inammissibilità formulata dalla Regione Piemonte, secondo la quale il Tar rimettente chiederebbe alla Corte una modifica dei criteri indicati dal legislatore regionale, prospettando «quindi un petitum legislativo avente carattere creativo rientrante soltanto nella discrezionalità del legislatore regionale».

In realtà il rimettente precisa che la legge impugnata sarebbe ostativa dell'accoglimento delle pretese del Comune ricorrente, le quali consisterebbero nella richiesta di impedire lo scorporo del proprio territorio a favore dell'ente in via di costituzione. In base al principio di autosufficienza della motivazione, spetta al giudice a quo valutare se la norma della cui legittimità costituzionale dubita debba essere applicata nel giudizio dinanzi a lui pendente, mentre in questa sede occorre procedere ad un controllo sulla motivazione dell'ordinanza in punto di rilevanza, motivazione che, nel caso di specie, non risulta implausibile.

Analoga considerazione deve essere svolta in ordine ai contestati vizi logici dell'ordinanza, che consisterebbero nella contraddizione tra il dedotto principio di integrale successione nei rapporti giuridici attivi e passivi e l'affermata necessità di integrazione delle risorse per fronteggiare parte dei costi ereditati dai nuovi enti. Tali censure, infatti, non integrano il petitum dell'ordinanza, ma sono strumentali a motivare il preteso contrasto della legge con i parametri costituzionali evocati.

3.– Sempre in via preliminare, è necessario mettere in evidenza come le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Cost. evochino, in realtà, un comune profilo di illegittimità, quello della copertura della spesa. Detto precetto si ricava, in modo esplicito, dall'art. 81, quarto comma, Cost., vigente al momento della rimessione, ma – nella prospettazione del rimettente – viene richiamato anche in combinazione con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. – che sarebbe pregiudicato dalla mancanza di risorse necessarie per assicurare, nel nuovo Comune e in quelli scorporati, un adeguato livello dei servizi – nonché con quello di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., che verrebbe egualmente compromesso dall'assenza di entrate sufficienti a garantire agli enti locali in questione il finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite. Da questo rapporto di connessione delle questioni deriva l'esigenza di scrutinare contestualmente le censure proposte dal giudice a quo. Queste ultime possono essere così sintetizzate: a) mancata copertura in assenza di misure incentivanti e compensative, a favore degli enti coinvolti, e di risorse necessarie al funzionamento del Comune di nuova istituzione; b) assenza di criteri nel riparto delle risorse; c) pericolo di squilibri di natura economico-finanziaria ricavabili dagli enunciati della giurisprudenza della Corte dei conti.

4.– Ciò premesso, le questioni non sono fondate.

Nell'ambito del giudizio inerente allo scorporo del Comune di Cavallino Treporti dal Comune di Venezia questa Corte ha già avuto modo di precisare che la disciplina della divisione in più enti di un preesistente ente territoriale è sempre stata regolata in modo sintetico attraverso le disposizioni succedutesi nel tempo con diversa configurazione, ma sostanzialmente ispirate al criterio del riparto delle risorse in base al territorio e alla popolazione (sentenza n. 32 del 2009).

Nella fase precedente all'adozione della Costituzione, l'art. 36 del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 (Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale), affidava 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 Cost., l'art. 1, primo comma, 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), ha trasferito detti poteri amministrativi alle Regioni. Successivamente, l'art. 20, comma 4, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), con riguardo ai nuovi Comuni nelle aree metropolitane, e l'art. 16, comma 2, lettera g), della medesima legge, con riguardo alle nuove Province, hanno stabilito l'obbligo di garantire a tali enti – in proporzione al territorio ed alla popolazione – personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati, con ciò recependo 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) (TUEL), si è limitato ad enunciare, per i Comuni, una regola di favor per le fusioni e di correlato disfavore – ma non di divieto – per gli scorpori, mentre, per le Province, ha ribadito espressamente (art. 21, comma 3, lettera g), la regola del trasferimento al nuovo ente, in proporzione al territorio ed alla popolazione, del personale, dei beni, degli strumenti operativi e delle risorse finanziarie adeguati.

Peraltro, per i Comuni era già vigente – al momento della emanazione del TUEL – l'art. 3 comma 17, del decreto-legge 27 ottobre 1995, n. 444 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 dicembre 1995, n. 539, il quale stabilisce che, in caso di istituzione di nuovi enti locali, eccezion fatta per la fusione, l'attribuzione dei trasferimenti erariali spettanti al nuovo ente ed a quelli scorporati avviene con articolati parametri, tra i quali spiccano territorio, popolazione e fabbisogno dei servizi. I dati di riferimento devono essere elaborati e comunicati dagli organi competenti allo scorporo. Il successivo comma 18 del citato art. 3 prescrive che, in attesa delle comunicazioni dei dati da parte di detti organi e dello scorporo definitivo, la ripartizione «è disposta per il 90 per cento in base alla popolazione residente e per il 10 per cento in base al territorio, secondo i dati risultanti alla data dell'istituzione e attestati dalla prefettura competente per territorio».

Indicazioni in materia possono trarsi anche dalla legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), la quale, in tema di scorporo di circoscrizioni provinciali, ha previsto espressamente, all'art. 2, comma 6, che da tale operazione «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica né deroghe ai vincoli stabiliti dal patto di stabilità interno».

4.1.– Dalle pur eterogenee disposizioni che si sono succedute nel tempo in materia emerge, in modo chiaro ed incontrovertibile, che le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali – fatte salve le fusioni, per le quali il legislatore contempla un regime di favor – devono avvenire senza aggravi per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi. Era stato già osservato da questa Corte che in sede legislativa «il riparto patrimoniale fra i diversi Comuni interessati [ad] un processo di scorporo, [assume] come naturale principio, talvolta implicito, il riparto dei beni mobili ed immobili in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti, nonché […] la collocazione fisica dei beni immobili, lasciando all'Amministrazione incaricata o delegata al riparto, definire gli aspetti più dettagliati della vicenda o comunque i profili peculiari» (sentenza n. 32 del 2009). In quella sede è stato ulteriormente precisato che, comunque, l'attività amministrativa di riparto è soggetta a tutte le garanzie del controllo giurisdizionale.

Il principio dell'invarianza della spesa è ancora più rilevante nel vigente contesto economico e giuridico, nel quale le esigenze della finanza pubblica allargata non consentono deroghe ai vincoli comunitari a favore degli enti che concorrono ai suoi risultati complessivi.

In definitiva, la legge regionale – salva l'ipotesi, non ricorrente nel caso di specie, di un'importanza strategica dello scorporo per il perseguimento di particolari politiche regionali, il cui onere comunque dovrebbe essere sostenuto in conformità alla vigente legislazione – non avrebbe potuto assicurare alcuna forma di compensazione o copertura finanziaria all'operazione di rideterminazione delle circoscrizioni comunali interessate.

Essa si è limitata, in conformità alla propria legislazione in materia, a dare attuazione alla volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate attraverso il referendum consultivo.

In proposito è bene ribadire che lo stesso principio di scelta delle popolazioni locali, il quale ha dato luogo alla fattispecie legislativa in esame, trova nella sostenibilità economico-finanziaria il limite esterno al suo esercizio. Le operazioni di scorporo, come quella in esame, non possono prescindere da una previa analisi di fattibilità economico-finanziaria dal momento che l'attuazione della volontà autonomistica non può gravare sulla fiscalità generale come avverrebbe nel caso in cui lo Stato o la Regione fossero tenuti a finanziare gli equilibri di tali operazioni.

Compatibile con i suddetti principi è l'impianto dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 51 del 1992, secondo cui «1. I rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi Comuni o alla modificazione delle circoscrizioni comunali sono definiti dalla Provincia competente per territorio con deliberazione del Consiglio, nell'ambito dei seguenti criteri generali: a) il Comune di nuova istituzione o il Comune la cui circoscrizione risulta ampliata subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio ed alle popolazioni sottratte al Comune o ai Comuni di origine; b) il trasferimento di beni e personale viene effettuato tenuto conto della dimensione territoriale e di popolazione trasferita, ferme restando, per il personale, le posizioni economiche e giuridiche già acquisite». Sul punto non è condivisibile l'assunto del giudice rimettente e dell'intervenuto Comune di Settimo Torinese, i quali vorrebbero interpretare in senso additivo un precetto che invece è chiarissimo e conforme al principio di invarianza finanziaria delle operazioni di scorporo.

Analogamente, non è implausibile la scelta legislativa del precedente art. 4 della medesima legge regionale che, in tema di modificazioni delle circoscrizioni comunali, prevede una relazione di accompagnamento al progetto di legge idonea ad individuare, fra l'altro, elementi quali: la descrizione dei nuovi confini proposti; le indicazioni di natura demografica, socio-economica e patrimoniale relative agli enti locali interessati e le nuove modalità di gestione dei servizi inerenti al territorio soggetto a modificazione, «evidenziandone i vantaggi».

Dette operazioni, in ossequio al principio di economicità, sono propedeutiche all'indizione del referendum consultivo, dal momento che sarebbe irragionevole attivare tale strumento in assenza di un previo riscontro di fattibilità del mutamento circoscrizionale. In ogni caso, anche dopo l'esito del referendum, il predetto art. 4 contempla una successiva valutazione del progetto di legge da parte della competente commissione consiliare. La conformazione di tali norme non appare in contrasto con alcun precetto contenuto nei parametri costituzionali evocati.

4.2.– Quanto alla pretesa lesione degli equilibri di bilancio, del buon andamento dell'attività amministrativa e dell'autonomia finanziaria degli enti interessati alle operazioni di scorporo, non ha fondamento l'assunto secondo cui la nascita di un nuovo ente pregiudicherebbe di per sé detti valori.

Acclarata la necessità dell'invarianza della spesa, è la terza fase, successiva a quelle preliminari e propedeutiche all'adozione della legge istitutiva, ad incidere sulla conformazione e sugli equilibri di bilancio delle nuove circoscrizioni territoriali. Si tratta dell'attività affidata dalla legge regionale alla Provincia di Torino, ai sensi della prescrizione generale contenuta nel citato art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992. È in questa sede applicativa che vengono definiti criteri di riparto più elaborati, in riferimento alle specifiche caratteristiche degli enti territoriali interessati. Ferma restando l'attribuzione provvisoria delle risorse al nuovo ente prevista dall'art. 3 del d.l. n. 444 del 1995, il riparto definitivo sarà redatto attraverso i più opportuni coefficienti di assegnazione con modulazioni proporzionali al maggiore o minore rilievo che viene dato al territorio, alla popolazione, alla tipologia dei servizi pubblici, ai beni, agli investimenti ed al loro ammortamento.

Ancora più importante è il rilievo che l'attività amministrativa inerente al riparto può essere assoggettata – ove gli enti interessati non trovino sintonia circa le sue modalità – al controllo giurisdizionale ed a quello di legalità-regolarità assegnato alla Corte dei conti.

4.3.– Proprio in relazione all'ultimo profilo di censura, secondo cui la Corte dei conti avrebbe messo in guardia sui pericoli per l'equilibrio del bilancio regionale derivanti dall'adozione di leggi prive di copertura finanziaria, non può essere condivisa l'opinione del rimettente circa la rilevanza di tali osservazioni di carattere generale contenute nella delibera della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 26 marzo 2013, n. 10, poiché il controllo che entra in gioco nella fattispecie in esame non è quello afferente alla copertura delle leggi regionali, bensì quello di legittimità-regolarità sugli enti locali di cui all'art. 148-bis del TUEL, il quale, come appresso specificato, può essere svolto solo dopo che i bilanci degli enti di nuova o modificata circoscrizione siano stati effettivamente redatti.

Non a caso detto controllo è generale e necessario (sentenze n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013) e si svolge su tutti i bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali, in un momento successivo all'intervenuto riparto delle risorse, il quale è presupposto indefettibile per la loro redazione.

È solo dopo l'adozione degli atti amministrativi di riparto, presupposti dei nuovi bilanci, che la sezione regionale della Corte dei conti può accertare «se i bilanci preventivi e successivi [dei nuovi enti] siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità» (sentenza n. 40 del 2014).

Sotto il profilo della prevenzione degli squilibri di carattere economico-finanziario è utile ricordare come il controllo in questione preveda «il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013)» (sentenza n. 40 del 2014).

Considerate l'indefettibile regola dell'invarianza della spesa e l'assenza, negli enti soggetti a scorporo, di situazioni di dissesto finanziario di cui all'art. 244 e seguenti del TUEL, un riparto effettuato secondo le regole della sana gestione finanziaria dovrebbe consentire una situazione complessiva sostanzialmente equivalente a quella iniziale. Ciò anche in considerazione del fatto che personale e beni strumentali dovranno essere ripartiti, senza alcuna possibilità di incremento, tra i nuovi enti locali. In questo contesto, il peso complessivo delle operazioni di scorporo dovrà necessariamente avere lo stesso impatto, o comunque un impatto non superiore a quello delle aggregazioni economico-finanziarie precedenti, sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

5.– Dunque, la disposizione impugnata non viola i parametri costituzionali evocati dal rimettente, poiché non istituisce alcuna spesa a carico del bilancio regionale e neppure

comporta ulteriori oneri a carico delle costituende circoscrizioni territoriali.

Nell’ambito di queste ultime dovranno essere ripartiti risorse e costi secondo i principi e le disposizioni vigenti in materia, attraverso la necessaria specificazione degli stessi da parte dell’organo preposto all’attuazione della legge reg. Piemonte n. 1 del 2013.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), sollevate, in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.