Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)

N. 27 Reg. ordinanze 2011. Ordinanza del 19 novembre 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sui ricorsi riuniti da Comune di Leinì ed altro c/ Regione Piemonte ed altri. Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzionale a norma dell'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Allegato

N. 27 Reg. ordinanze 2011

Ordinanza del 19 novembre 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sui ricorsi riuniti proposti da Comune di Leinì ed altro c/ Regione Piemonte ed altri

---

N. 86 /10 REG.ORD.COLL.
N. 01097/2009 REG.RIC.
N. 01106/2009 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1097 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Comune di Leini' (TO), rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Santilli, con domicilio eletto presso il medesimo in Torino, via Paolo Sacchi, 44;

contro

Regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Giulietta Magliona, con domicilio eletto presso la stessa in Torino, piazza Castello, 165; Comune di Borgaro Torinese, rappresentato e difeso dagli avv. Alessandro Sciolla, Sergio Viale, con domicilio eletto presso Sergio Viale in Torino, corso Montevecchio, 68; Comune di Caselle Torinese, Provincia di Torino; Comune di Settimo Torinese, rappresentato e difeso dall'avv. Manuela Sanvido, con domicilio

eletto presso la medesima in Torino, via Grassi, 9;

sul ricorso numero di registro generale 1106 del 2009, proposto da:
Comune di Settimo Torinese, rappresentato e difeso dall'avv. Manuela Sanvido, con domicilio eletto presso la stessa in Torino, via Grassi, 9;

contro

Regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Giulietta Magliona, con domicilio eletto presso la stessa in Torino, piazza Castello, 165; Consiglio Regionale del Piemonte, Viii Commissione Consiliare del Consiglio Regionale del Piemonte, Comune di Leini', Comune di Caselle Torinese; Comune di Borgaro Torinese, rappresentato e difeso dagli avv. Alessandro Sciolla, Sergio Viale, con domicilio eletto presso l'avv. Alessandro Sciolla in Torino, corso Montevecchio, 68;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1097 del 2009:
della deliberazione C.R. 271-34222 del 29.7.2009 di indizione del referendum consultivo per l'istituzione del Comune di Mappano;
del decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 93 del 21.9.2009 di indizione del referendum...
quanto al ricorso n. 1106 del 2009:
del Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 93 del 21.9.2009, con cui è stato indetto referendum consultivo, ai sensi e

con le modalità di cui al titolo III della legge regionale 16.1.1973, n. 4 e s.m.i., per l'istituzione di un nuovo Comune denominato "Mappano", mediante unificazione del territorio di Mappano, attualmente diviso tra i Comuni di Borgaro Torinese, Caselle Torinese, Leinì e Settimo Torinese;

della Deliberazione Consiliare 29.7.2009, n. 488, del Consiglio Regionale del Piemonte, di effettuazione di un referendum consultivo per la istituzione del nuovo Comune di Mappano;

del Parere favorevole dell'VIII Commissione consiliare in merito all'indizione del referendum (non noto al ricorrente);

della relazione di accompagnamento al proposta di legge n. 633 (istituzione di Mappano), di iniziativa consiliare...

Visti i ricorsi ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Piemonte e di Comune di Borgaro Torinese e di Comune di Settimo Torinese e di Regione Piemonte e di Comune di Borgaro Torinese;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2010 il Referendario Avv. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori avv. Margherita Buscaglino, su delega dell'avv. Santilli per parte ricorrente; avv. Magliona per la Regione; avv. Alberto Marengo, su delega dell'avv. Sanvido per il Comune di Settimo Torinese; nessuno per il Comune di Borgaro Torinese. avv. Alberto Marengo, su delega

dell'avv. Sanvido per parte ricorrente, avv. Magliona per la Regione, nessuno per il Comune di Borgaro Torinese;
vista la Camera di Consiglio del 23 settembre 2010 cui la questione è stata rinviata per approfondimenti sulla natura della potestà legislativa statale e regionale in subiecta materia.

1.1. Con il gravame in epigrafe il ricorrente Comune di Leinì impugna la deliberazione di Consiglio Regionale n. 271-34222 del 29.7.2009 di indizione di un referendum consultivo per l'istituzione del Comune di Mappano mediante distacco della comunità recante tale denominazione, dai Comuni di Settimo Torinese, Caselle Torinese, Borgaro Torinese e Leinì che attualmente condividono il territorio di Mappano.
Con Ordinanza cautelare n. 865/2009 la Sezione aveva accolto la domanda interinale di sospensiva ritenendo affetta l'impugnata deliberazione dal vizio di violazione dell'art. 34 della L. Reg. Piemonte n. 4/1973 con riguardo alla data di convocazione dei comizi referendari (fissata al 15.11.2009) in quanto la citata norma la consente in una domenica compresa tra il 1° ottobre e il 15 novembre purché la deliberazione regionale indittiva della consultazione popolare sia divenuta esecutiva entro il 31 luglio dello stesso anno, là dove il provvedimento all'esame, essendo stato adottato nell'adunanza consiliare del 29.7.2009 non sarebbe stato ancora esecutivo a tale data siccome non dichiarato immediatamente

eseguibile, l'esecutività rimontando, quindi, solo al giorno della sua pubblicazione, avvenuta sul 5° supplemento ordinario del B.U.R. del 7.8.2009, in aderenza al disposto della Legge statale n. 62/1953 regolante il funzionamento degli organi regionali, tuttora in vigore, che la Sezione ha ritenuto prevalesse su eventuali leggi regionali di diverso tenore per il principio di specialità valevole anche a favore di leggi anteriori in ossequio al canone per il quale "lex posteriori generalis non derogat lege priori speciali".

1.2. Il Consiglio di Stato, investito dell'appello cautelare, riformando con Ordinanza n. 6425/2009 la pronuncia cautelare di primo grado, ha invece opinato che sulla citata norma prevalesse la L. Reg. Piemonte 4.7.2005, n. 29 - dettata per la disciplina del procedimento amministrativo nei margini della competenza regionale in tale materia - la quale all'art. 29 pone la regola, che il T.A.R. aveva ritenuto, a motivo della sua genericità, inidonea a disciplinare il fenomeno speciale dell'efficacia delle deliberazioni degli organi collegiali regionali, della "efficacia costitutiva" degli atti amministrativi al momento dell'approvazione dell'organo competente.

In forza della pronuncia del Giudice d'appello, di reiezione della domanda cautelare spiegata in primo grado, il Presidente della Giunta della Regione Piemonte ha adottato il decreto 16.2.2010, n. 17 di indizione del referendum consultivo per l'istituzione del Comune di Mappano, operando un integrale rinvio ai contenuti del

precedente decreto n. 93/2009 non più oggetto di sospensione giudiziale e convocando i comizi elettorali referendari per il giorno 18.4.2010.

1.3. Il Comune ricorrente adiva nuovamente questo T.A.R. insorgendo avverso il citato ultimo decreto regionale mediante motivi aggiunti depositati il 25.3.2010 e recanti anche la contestuale domanda cautelare.

Analogo ricorso interponeva anche il Comune di Settimo Torinese, iscritto al r.g. n.1106/2009.

Con il primo motivo si deduceva l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L. Reg. Piemonte n. 51/1992 come modificato dalla L. Reg. Piemonte 26.3.2009, n. 10 per violazione degli artt. 117 e 3 della Costituzione e di conseguenza l'illegittimità derivata dei suindicati decreti presidenziali regionali che danno la stura al procedimento inteso all'istituzione del nuovo comune e che fondano sulla contestata norma di legge regionale che stabilisce in 5.000 il numero minimo di abitanti ai fini della creazione di un nuovo comune.

1.4. Nella tesi del ricorrente, dunque, l'art. 3 della L. Reg. Piemonte il quale, nella modifica operata con il citato art. 6,comma 1, della L. Reg. 26.3.2009, n. 10, stabilisce che "Non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite, salvo di casi di fusione tra più Comuni, di cui all'articolo 10", impatta con l'art. 15 del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267

recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali, che statuisce, invece, che "non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite".

E poiché ai sensi dell'art. 1, comma 3 del predetto Testo unico con esso vengono enunciati principi che per gli enti locali "costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa", il relativo limite dei 10.000 abitanti non poteva essere abbassato dalla Regione Piemonte a 5.000, potendo la potestà legislativa regionale, che per il deducente è di tipo concorrente, essere esercitata solo nel rispetto dei limiti, stabiliti dal legislatore nazionale, tra i quali va annoverato quello dei 10.000 abitanti contenuto all'art. 15 del T.U.E.L.

A supporto della sua linea argomentativa il ricorrente Comune invoca la sentenza di codesta sovrana Corte 5.1.1993, n. 1 che ha affermato che "La legge 8 giugno 1990,n. 142 ha formulato la nuova disciplina delle autonomie locali statuendo, ai sensi dell'art,. 128 Cost., i principi relativi all'ordinamento dei Comuni e delle Province (...)Al quadro dei nuovi principi organizzativi delle autonomie locali va ricondotta anche la previsione di cui all'art.11, primo comma, della legge n. 142, dove – proprio al fine di evitare l'eccessiva "polverizzazione" delle circoscrizioni comunali e delle relative rappresentanze – viene sanzionato il divieto di istituire "nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui

istituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite".

Prosegue ancora il ricorrente contrastando l'assunto regionale, esposto nella relazione alla L.Reg. n. 10/2009 che ha ridotto ai ripetuti 5.000 abitanti la soglia minima già fissata in 8.000 nell'originario testo della L. Reg. n.51/1992, a stare al quale per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione "è possibile affermare che la materia "circoscrizioni territoriali comunali" è rimessa alla competenza esclusiva regionale, comportando pertanto la possibilità per la Regione di legiferare in merito".

Sostiene, invece, il Comune deducente l'erroneità di tale punto di vista, in quanto l'art. 15 del d.lgs. 267/2000 attiene alla materia dell'ordinamento degli enti locali che l'art. 117 della Costituzione al comma 2, lettera p) riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Essendo, conclude, la disciplina dell'ordinamento degli Enti locali, materia di legislazione statale esclusiva o, al più, concorrente, e come tale da esercitarsi nel rispetto dei principi generali unificanti contenuti nel T.U.E.L., la L.Reg. Piemonte n. 51/1992 non poteva recare una regolamentazione difforme, quanto al predetto limite di abitanti, dai precetti stabiliti dal Legislatore nazionale che ha fissato il limite di 10.000 abitanti. Ne consegue che l'art. 3, comma 2 della L.Reg. cit. viola l'art. 117 della Costituzione nonché lo stesso principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della stessa, poiché determina

un'ingiustificata disparità di trattamento fra il Piemonte e le altre Regioni italiane.

Ritiene pressoché in re ipsa il Comune la rilevanza della illustrata questione di costituzionalità, domandando al Tribunale la rimessione degli atti alla Consulta per la risoluzione dell'incidente sollevato, nonché la loro sospensione.

1.5. Dal canto suo la Regione Piemonte, con memoria depositata il 7.4.2010 resiste alle riassunte doglianze articolate dal Comune, assumendo che con la riforma del Titolo V della Costituzione la materia <circoscrizioni comunali>, originariamente riservata dal precedente testo dell'art. 117 Cost. alla legislazione regionale concorrente, sarebbe da ascrivere all'alveo della potestà legislativa regionale residuale, non ricevendo più un espresso riconoscimento nel secondo e terzo comma dell'art. 117 cit., conseguendone che a quella materia si attaglierebbe il principio di residualità scolpito al comma 4 della predetta norma costituzionale, a termini del quale "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Invoca all'uopo la Regione varia dottrina, a dire della quale, da un lato la nozione unitaria di ordinamento degli enti locali sarebbe stata travolta dalla nuova disciplina costituzionale introdotta con il varo del nuovo Titolo V e, dall'altro, se "la Costituzione avesse voluto attribuire alla legge dello Stato la potestà di disciplinare l'ordinamento locale, lo avrebbe detto espressamente". Dal che

discenderebbe, secondo l'invocata dottrina, che è possibile sostenere che le Regioni possano oggi disciplinare significativi profili dell'ordinamento locale.

La Regione resistente, sulla scorta delle addotte affermazioni dottrinarie, argomenta quindi che vista la conferma, con il mantenimento dell'art. 133,comma 2, Cost., della competenza regionale già prevista dall'art. 117 in materia di circoscrizioni comunali e rilevata la mancanza di riserva di legge statale "anche soltanto a definire limiti o criteri generali in materia", la competenza della Regione in proposito incontrerebbe "il solo limite del rispetto del principio della consultazione delle popolazioni interessate, mentre nessun potere può attribuirsi allo Stato, diversamente da quanto accade per le province, visto il mantenimento dell'art. 133, primo comma, Cost." (memoria regionale cit., pag. 9).

Deve preliminarmente il Collegio disporre la riunione del presente ricorso con quello iscritto al r.g. n. 1106/2009 proposto dal Comune di Settimo Torinese, stante l'identità della materia oggetto del contendere e dei provvedimenti impugnati.

2.1. Ritiene il remittente Collegio che la divisata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della L. Reg. Piemonte 2.12.1992, n. 51, come sostituito dall'art.6, comma 1, della L. Reg. Piemonte 26.3.2009, n. 10 sia rilevante e non manifestamente infondata per la ragioni di seguito illustrate.

2.2.Quanto al primo fondamentale presupposto del sindacato di

costituzionalità, ovverosia la rilevanza della soggetta questione, la stessa è agevolmente dimostrabile ove si consideri che i provvedimenti della Giunta regionale di indizione del referendum consultivo all'esame della Sezione fondano tutti sulla denunciata L. Reg. n. 51/1992 che ha disciplinato il procedimento di costituzione di nuovi comuni stabilendo l'incostituzionale limite di abitanti di 5.000 unità.

Pertanto, ove codesta sovrana Corte dovesse dichiarare la fondatezza della rimessa questione e per l'effetto cassare dall'ordinamento l'art. 3 denunciato, discenderebbe l'illegittimità derivata dei gravati provvedimenti indittivi della consultazione referendaria intesa all'istituzione del Comune di Mappano avente popolazione inferiore al limite di 10.000 abitanti recato dall'art. 15 del T.U.E.L.

Ne consegue che la soluzione della prospettata questione di costituzionalità assume indefettibile rilevanza nella controversia all'esame, atteso che, secondo quanto or ora spiegato, l'accoglimento – nel quale si confida – della sottoposta questione di infrazione costituzionale importerebbe il giudizio di illegittimità derivata dei decreti regionali gravati, con conseguente accoglimento del ricorso e dei relativi accessivi motivi aggiunti e annullamento degli atti rispettivamente impugnati.

3.1. Opina il Tribunale che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della L. Reg. n. 51/1992 come modificato dalla L.Reg. n. 10/2009 per contrasto con gli artt. 117 e 3 della Carta costituzionale

sia non manifestamente infondata per le ragioni in appresso snocciolate.

Deve, al riguardo il remittente Collegio dissentire dalle ricostruzioni dottrinarie degli ambiti della potestà legislativa regionale in materia di ordinamento delle autonomie locali, invocate dalla Regione Piemonte e più sopra rassegnate, poiché siffatte elaborazioni da un canto trascurano di procedere ad una lettura sistematica dell'art. 117, comm1 2 e 3 della Costituzione e delle relative declaratorie di materie ivi contenute e, dall'altro, obliterano specifici e non risalenti precedenti di codesto supremo Giudice delle Leggi, che hanno correttamente ascritto la materia dell'ordinamento delle autonomie locali all'alveo della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Ascrizione dalla cui parte militano anzitutto elementi di corretta ermeneusi dell'art. 117, lett. p) Cost., in combinata lettura con l'indicazione di altre materie di legislazione esclusiva statale contenute alle precedenti lettere della norma costituzionale citata.

Orbene, che il perimetro delle materie espressamente annesse dalla lett. P) dell'art. 117 alla legislazione esclusiva statale sia sufficientemente ampio e idoneo pertanto ad involgere anche la specifica materia dell'ordinamento territoriale dei Comuni, è conclusione che origina dalla locuzione adoperata dalla norma, significativamente espressa nei testuali termini di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

3.2. Il Legislatore costituzionale, dunque, impiegando la delineata parabola lessicale ha inteso abbracciare e includere nel raggio della competenza legislativa esclusiva dello Stato ogni segmento della vita delle autonomie locali, principiando dal momento genetico, identificato nella "legislazione elettorale" che è la sedes materiae delle fondamenta personali di un ente locale individuandone i rappresentanti eletti dal popolo, di poi transitando attraverso il momento diacronico dell'attività e delle competenze degli "organi di governo", fino a giungere all'approdo terminale del tracciato percorso fenomenico, individuandolo nelle "funzioni fondamentali" dell'Ente locale.

Ma, opina il remittente Collegio, se ogni momento della vita di un Ente locale è devoluto dal legislatore costituzionale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, appare in re ipsa che siffatta devoluzione includa anche il momento genetico basilare della istituzione stessa di un Ente locale, nelle sue componenti geografiche e personali, ivi compresa la fissazione del numero minimo di abitanti.

E la spia dell'onnicomprensività dell'ascrizione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in tutta la materia dell'ordinamento degli enti locali si rinviene dalla stessa soppressione dall'ambito della legislazione regionale concorrente, della materia delle circoscrizioni territoriali comunali, espunta dal testo del comma 3 dell'art. 117 che enumera le materia di legislazione concorrente.

Siffatta espunzione e salvo quanto appresso si dirà a proposito

dell'art. 133, non può che essere letta, a parere del remittente Tribunale, in combinato effetto con l'ampiezza, più sopra rimarcata, dell'attribuzione alla legislazione esclusiva statale, delle materie involgenti tutta la vita degli enti locali, dal momento genetico delle consultazioni elettorali a quello diacronico degli organi di governo e delle relativa fondamentali funzioni.

Di tal ché, ad avviso del remittente Collegio, eliminando dal novero delle materie di legislazione concorrente quella delle circoscrizioni comunali ed abbracciando ogni settore della vita degli enti locali nel fuoco dell'art. 117 lett. p) il legislatore costituzionale ha palesato l'intento di riservare alla legislazione esclusiva dello Stato tutto il microsistema dell'ordinamento degli enti locali, in ossequio al superiore pregante principio dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico.

3.3.1. Necessita ora valutare la pertinenza e la pregnanza del precedente di codesta sovrana Corte invocato da parte ricorrente, vale a dire la sentenza n. 1 del 5.1.1993 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. Reg. Abruzzo 18.6.1992 recante ricostituzione dei Comuni di Arischia e Paganica mediante distacco dal Comune dell'Aquila. La decisione è stata resa in un giudizio in via principale promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso la citata fonte regionale.

Codesta Corte ha avuto in quell'occasione cura di chiarire che la L. 142/1990 aveva ridisegnato i principi dell'ordinamento dei Comuni e

delle Province ai sensi dell'art. 128 Cost., precisando, in tale contesto, che "al quadro dei nuovi principi organizzativi delle autonomie locali va ricondotta alche la previsione di cui all'art. 11, primo comma della legge 142, dove, - proprio al fine di evitare la eccessiva "polverizzazione" delle circoscrizioni comunali e delle relative rappresentanze – viene sanzionato il divieto di istituire nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite".

La conseguenza, sul piano dei rapporti tra le fonti, che viene desunta dalla riportata premessa dogmatica è che "tale disposizione, per il fatto di risultare espressa in una legge che ha regolato in termini organici la materia delle autonomie locali, non può non aver determinato l'abrogazione implicita di tutte le norme anteriori incompatibili incluse nella stessa materia, ivi comprese quelle enunciate in leggi di carattere speciale non preservate dalla nuova normativa".

Per l'effetto, codesto Giudice delle leggi ha dichiarato abrogata per incompatibilità con l'art. 11 della L. n. 142/1990, la L. n. 71/1953 che consentiva la possibilità di ricostituire comuni soppressi dopo il 28.10.1922 "ancorché la loro popolazione sia inferiore ai 3.000 abitanti".

3.3.2. Ricostruito nei precisati termini il dictum di cui alla sentenza costituzionale n. 1/1993 rileva il remittente Collegio come la stessa

se da un lato reca argomenti a suffragio della ritenuta non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale poiché statuisce che il limite dei 10.000 abitanti fissato dall'art. 15 del T.U.E.L. è da ascrivere al novero dei principi fondamentali tracciati dal Legislatore nazionale nella materia dell'ordinamento delle autonomie locali, dall'altro non è perfettamente calzante al caso all'esame per le seguenti conducenti ragioni formali.

In primo luogo perché la questione in allora affidata al supremo sindacato di Codesta sovrana Corte, si dipanava tra il disposto dell'art.117 che annoverava le circoscrizioni comunali tra le materie di legislazione concorrente e quello del'art. 128 Cost. a termini del quale i Comuni e le Province sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati con legge statale.

In siffatto alveo disegnato dalle suindicate norme costituzionali appariva del tutto naturale che la potestà legislativa regionale, qualificata come concorrente con quella statale, dovesse predicarsi limitata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, coerentemente del resto, con il disposto dell'art. 128 Cost. testé ricordato. Tant'è che lo stesso D.lgs. n. 267/2000 reca la disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali ai sensi dell'art. 128 cit.

3.3.3. Il panorama normativo costituzionale di riferimento è tuttavia radicalmente mutato per l'intervento della L. Cost. n. 1/2003, che ha com'è noto, ridisegnato il Titolo V della seconda parte della Carta

fondamentale e, per quel che qui interessa, ha abrogato l'art. 128 Cost. e ha contestualmente espunto dal novero delle materie di legislazione concorrente il settore delle circoscrizioni comunali, non contemplandolo tra gli ambiti di legislazione concorrente all'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Ne consegue che il precedente di codesta sovrana Corte invocato dal ricorrente Comune mal si attaglia alla fattispecie all'esame, se non nella misura in cui nella evocata sentenza costituzionale è con forza rimarcato l'assunto secondo il quale il limite di 10.000 abitanti costituisce un principio fondamentale inderogabile per l'istituzione di nuovi Comuni.

5.1. Tutto ciò doverosamente chiarito in chiave di corretta esegesi, opina il remittente Tribunale che sia infondato l'assunto sviluppato nella proposta di legge regionale, secondo cui la materia delle circoscrizioni comunali appartenga ormai, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, agli spazi di potestà legislativa residuale o esclusiva della Regione.

Osta a siffatta ricostruzione del potere normativo regionale, oltre che la più sopra evidenziata portata omnicomprensiva della lett. p) del'art. 117, involgente il momento genetico e quello diacronico della vicenda storico – sociale dell'Ente locale, lo stesso orientamento espresso sul punto dalla giurisprudenza di codesta sovrana Corte.

Invero, la Corte Costituzionale ha più volte enunciato il principio di diritto a stare al quale solo la disciplina delle Comunità montane è

ascrivibile al quadro della competenza legislative residuale o esclusiva delle Regioni, ma non quella dei Comuni e delle Province. Codesto supremo Giudice ha infatti di recente ribadito che "la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza residuale delle Regioni (...) con la conseguenza che non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, la quale presuppone invece che i verta in materia di legislazione concorrente" (Corte Cost., 24 luglio 2009, n. 237).

Tale decisione richiama quanto già statuito dalla Corte con le precedenti sentenza n. 244 e 456 del 2004 e n. 397/2006.

Orbene, la cennata riconduzione della disciplina delle Comunità montale alle sfere di competenza legislativa residuale delle regioni "pur in presenza della loro qualificazione come enti locali" non può che essere implicitamente intesa nel senso che, invece, la disciplina degli enti locali in senso stretto, ossia delle Province e dei Comuni è da ricondurre alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

5.2. Il delineato convincimento, segnala il Collegio, è stato oltretutto a chiare note espresso da codesta sovrana Corte in una pronuncia precedente, che si è però confrontata con il nuovo testo dell'art. 117 Cost. varato in occasione della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Ebbene, codesto supremo Giudice ha avuto occasione di chiarire

che "il nuovo testo dell'art. 117 cost. non innova al sistema precedente, nel quale le sole regioni a statuto speciale godevano di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le regioni ordinarie ne erano prive, sicché quella competenza non è intaccata dalla riforma costituzionale, ma sopravvive,(Corte Costituzionale, 13 febbraio 2003, n. 48)

Più in particolare, Codesta Sovrana Corte nella motivazione della su invocata pronuncia, punto 2.1., ha precisato che "Nel caso specifico dell'ordinamento degli enti locali, il nuovo testo dell'art. 117 non fa che ripercorrere, in forme nuove, le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole Regioni a statuto speciale godevano già (in particolare dopo la riforma degli statuti recata dalla legge cost. 23 settembre 1993, n. 2) di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le Regioni ordinarie ne erano prive. Tale competenza, attribuita alle Regioni differenziate, non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti".

Come si nota, dunque, le sole regioni a statuto speciale godono di competenza esclusiva in materia di ordinamento delle autonomie locali, là dove le Regioni a statuto ordinario ne sono prive, anche nel nuovo regime portato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Deve pertanto, a parere del remittente Tribunale, sostenersi che appartiene unicamente allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali.

Non è quindi condivisibile sia l'opzione dottrinaria invocata dalla Regione, secondo la quale nel nuovo regime sarebbe scomparsa la materia unitaria "ordinamento delle autonomie locali", sia la linea difensiva dell'Ente territoriale resistente, ad avviso del quale esso fruirebbe di competenza esclusiva in materia di ordinamento delle autonomia locali.

5.3. Merita, peraltro, di essere sottolineato che la linearità del ricostruito sistema del riparto di competenze legislative tra stato e Regioni sconta un'intima contraddizione, interna allo stesso dettato costituzionale.

Orbene, nel mentre va ribadito che la complessiva materia della disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali è da ascrivere alla legislazione esclusiva dello Stato, come più sopra argomentato, in virtù della lettura dell'art. 117, comma 2, lett.p) Cost. e del principio di onnicomprensività che se ne ricava, pur tuttavia, all'interno del perimetro della suddetta materia è dato individuare un sottoinsieme, costituito dalla istituzione di nuovi Comuni, che la Carta fondamentale sembra ripartire tra Stato e Regioni.

Deve, invero, il remittente Collegio confrontarsi con il disposto di cui all'art. 133, comma 2, Cost., che stabilisce che "La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel

proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".

Al riguardo, tenuto conto che la competenza legislativa residuale delle Regioni, a norma dell'art. 117, comma quarto Cost. deve predicarsi relativamente a tutte le materie non espressamente riservate in Costituzione alla potestà legislativa dello Stato, ritiene il Tribunale che il micro settore dell'istituzione di nuovi Comuni, rientrante nel perimetro della materia <ordinamento delle autonomie locali>, sia da ascrivere non certo alla potestà legislativa primaria o residuale, come infondatamente preteso dalla Regione e affermato nella relazione alla proposta di legge in scrutinio, bensì, più correttamente, al quadro della competenza legislativa concorrente.

Ne consegue che dal combinato disposto dell'art. 117, comma 2 lett. p) Cost., come interpretato da Corte Cost. n. 48/2003 e dell'art. 133, comma 2 Cost. testé riportato, emerge che ferma restando l'ascrizione alla legislazione esclusiva dello Stato della disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali, deve ritenersi che il Legislatore costituzionale abbia ritagliato a favore della potestà normativa regionale una sfera di competenza legislativa ripartita o concorrente, concernente l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni.

Correlativamente il delineato potere legislativo regionale in subiecta materia deve essere esercitato nella rigorosa osservanza dei principi fondamentali stabiliti con legge nazionale, ai sensi dell'art. 117,

comma 3, ultima parte della Costituzione.

Tra siffatti principi va sicuramente annoverato quello scolpito all'art. 15 del T.U.EL. in ossequio al quale posto che le Regioni, in armonia con gli artt. 117 e 133 Cost. possono modificare le circoscrizioni territoriali, sentite le popolazioni interessate, è vietata comunque l'istituzione di nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti che altri comuni scendano al di sotto di tale limite.

La qualità di principio fondamentale in materia di ordinamento delle autonomie locali è stata come ricordato, attribuita da codesta sovrana Corte all'art. 11, primo comma dell'abrogata L. n. 142/1990, recante identica disposizione.

Del pari l'indicata natura va riconosciuta all'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000.

Rammenta il Tribunale che la ratio che sottende il principio in analisi va correttamente individuata nell'esigenza di scongiurare la creazione dei c.d. comuni polvere, ossia comunità locali di ridottissime dimensioni, determinanti superfetazione di organi di governo e di rappresentanza, con il correlativo spreco di risorse pubbliche e di apparati amministrativi, in distonia con il canone di buon andamento scolpito all'art. 97 Cost.

Dal che discende de plano che l'art. 3 della L. Reg. Piemonte 2.12.1992, n. 51, nel testo modificato dall'art. 6, comma 1 della L. Reg. Piemonte 26.3.2009, n. 10, nella parte in cui stabilisce che il

limite per la costituzione di nuovi comuni è fissato in 5.000 abitanti è seriamente indubitato di infrazione costituzionale per violazione del rammentato principio fondamentale, informante la disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali, recato dall'art. 15 del T.U.E.L. e pertanto per violazione dell'art. 117, Comma 3 della Costituzione.

Del pari impattato è del resto l'art. 3 della Carta fondamentale, atteso che il contrastante regime portato dalla denunciata norma regionale infirma il principio di uguaglianza poiché legittima l'emersione di un trattamento differenziato rispetto a quello valevole per la generalità delle altre Regioni della Repubblica.

Per le ragioni tutte finora investigate, sul fondamento delle argomentazioni che precedono ed alla stregua della ritenuta rilevanza e sviscerata non manifesta infondatezza della prospettata questione, si rimette la sua decisione alla Corte Costituzionale con sospensione dei presenti giudizi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, Prima Sezione, previa riunione dei ricorsi in epigrafe, letto l'art. 23 della L. 11.3.1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata:

1. in violazione degli artt. 3 e 117, comma 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della L. Reg. Piemonte 2.12.1992, n. 51, come modificato dall'art. 6, comma 1 della L.Reg. Piemonte 26.3.2009, n. 10 nella parte in cui stabilisce:

"Non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite, salvo di casi di fusione tra più Comuni, di cui all'articolo 10".

Sospende medio tempore i presenti riuniti giudizi con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria del Tribunale, la presente Ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Presidente della Giunta Regionale del Piemonte nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della conseguente pronuncia della Corte Costituzionale decorre il termine perentorio di mesi sei per la riassunzione davanti a questo Tribunale Amministrativo Regionale dei giudizi medio tempore con la presente Ordinanza sospesi.

Così deciso in Torino nelle camere di consiglio del giorno 8 aprile 2010 e 23 settembre 2010 con l'intervento dei Signori:

Franco Bianchi, Presidente

Alfonso Graziano, Referendario, Estensore

Paola Malanetto, Referendario

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19 NOV. 2010

IL SEGRETARIO

Copia conforme all'originale per la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione PIEMONTE

Roma, - 3 FEB 2011

IL CANCELLIERE