

Ordinanza n. 970/2008 relativa alla questione di legittimità dell'art. 3 della legge regionale 29 marzo 1999, n. 11 "Istituzione del Comune di Cavallino Treporti", pubblicata nel BUR n. 30 del 2 aprile 1999.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima Sezione, con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso Presidente

Elvio Antonelli Consigliere, relatore

Italo Franco Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 1029/2001 proposto dal Comune di Venezia in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Federico Sorrentino, con elezione di domicilio presso la Segreteria generale del Comune, in Venezia, San Marco 4136;

contro

la Provincia di Venezia in persona del Presidente pro tempore della Giunta Provinciale, rappresentato e difeso dagli avv. Adelchi Chinaglia e Vittorio Domenichelli e successivamente dall'avv. Vittorio Domenichelli, con elezione di domicilio presso la sede dell'Ente in Venezia, San Marco 2662;

ed il Comune di Cavallino-Treporti in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Bertolissi e Paolo Piva, con elezione di domicilio presso lo studio dell'avv. Francesco Curato in Venezia, Piazzale Roma 468/b;

per l'annullamento

della delibera della Giunta Provinciale in data 13.3.2001, prot. n. 15799, con la quale sono stati approvati i criteri generali per la definizione dei rapporti conseguenti all'istituzione del Comune di Cavallino-Treporti per scorporo dal Comune di Venezia; e di ogni altro atto presupposto e conseguente.

Visto il ricorso, notificato l'8.5.2001 e depositato presso la segreteria il 14.5.2001 con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Venezia e del Comune di Cavallino-Treporti, depositati in Segreteria il 17.5.2001 e 21.5.2001 con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 6 dicembre 2007 (relatore il Consigliere Elvio Antonelli) gli avvocati: Sorrentino per il Comune di Venezia, Domenichelli per la Provincia di Venezia, Bertolissi e Piva per il Comune di Cavallino-Treporti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

Fatto

Il comune ricorrente premette in fatto che con legge regionale n. 11 del 1999, è stata istituito il Comune di Cavallino-Treporti, mediante scorporo di parte del Comune di Venezia.

Rileva che l'istituzione del nuovo Comune è avvenuta secondo il procedimento previsto dall'art. 6, 1° e 2° comma, della legge regionale n. 25 del 1992 (come modificato dalla legge regionale n. 61 del 1994) recante "Norme in materia di variazioni provinciali e comunali".

Osserva, però, che l'art. 3 della legge 11/1999, per quanto riguarda i rapporti finanziari e patrimoniali tra i due Comuni, anziché stabilire i criteri di ripartizione, riproduce il criterio già indicato dalla legge 25 secondo cui "il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità di tutti i beni mobili ed immobili e di tutte le situazioni giuridiche attive e passive del Comune di origine ivi compresi i rapporti concernenti il personale dipendente" finendo così con il rimettere alla Provincia la fissazione di tali criteri.

La delibera della Giunta provinciale di Venezia secondo il Comune di Venezia avrebbe stabilito i criteri dello scorporo non solo per quanto attiene ai beni del demanio comunale localizzati nel territorio di Cavallino-Treporti, ma anche con riferimento all'intero patrimonio del Comune di Venezia, comprensivo degli immobili del patrimonio disponibile e indisponibile, delle società, il cui capitale sia, in tutto o in parte, nelle mani del Comune di Venezia, indipendentemente dal loro scopo sociale, i rapporti contrattuali di appalti di opere, servizi e forniture.

Più esattamente, il Comune ricorrente assume che la Provincia di Venezia in base alla delega contenuta nell'art. 3 della legge regionale n. 11/99, dopo aver deliberato una prima definizione dei rapporti tra i due Comuni interessati alla variazione territoriale (deliberazione della Giunta provinciale n. 60309 del 28.12.1999), che ha stabilito il subentro del nuovo Comune nella proprietà dei beni immobili ricadenti nell'ambito del suo territorio in mancanza di previsione legislativa circa i criteri di ripartizione, e nel rilevato contrasto di posizioni tra i due Comuni interessati, avrebbe stabilito direttamente i criteri per la definizione dei rapporti patrimoniali tra i due Comuni fissando altresì il criterio generale di scorporo dei valori patrimoniali in favore del Comune di Cavallino-Treporti nella misura percentuale del 6,82%, quale media aritmetica tra le percentuali di popolazione (3,87%) e di territorio (9,77%) del nuovo Comune rispetto a quello d'origine.

Il Comune di Venezia rileva inoltre che nella specie viene stabilito che i beni demaniali vengono assegnati al nuovo Comune in ragione della loro localizzazione nel territorio senza alcuna misurazione del loro valore mentre le partecipazioni in imprese vengono assegnate nella misura del 6,82%, ma non viene prevista alcuna valutazione.

Rileva inoltre che i beni immobili del patrimonio indisponibile e di quello disponibile, ricadenti nel territorio del nuovo Comune sono assegnati a questo e valutati al valore catastale e i beni mobili pertinenti ai suddetti beni sono assegnati in base alla loro localizzazione territoriale e valutati in base al costo.

Avverso gli atti impugnati il Comune di Venezia deduce i seguenti motivi:

1) violazione degli artt. 8 e 17 della legge regionale n. 25 del 1992 e successive modificazioni. Violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa (artt. 97 e 101 Cost., anche in relazione all'art. 42). Illegittimità derivata per l'incostituzionalità dell'art. 3 della legge regionale 11/1999.

La delibera della Giunta Provinciale sarebbe stata emanata senza che alcuna norma di legge indicasse (come, invece espressamente prescritto dall'art. 8 della Lr 25/1992) direttive generali e criteri guida dell'operazione di scorporo del patrimonio del Comune di Venezia.

La legge regionale n. 25/92 rinvia alla legge di variazione territoriale la fissazione di tali criteri (solo anticipando che si tenga conto dei principi in materia di successione delle persone giuridiche) ma la legge istitutiva del Comune di Cavallino Treporti, lungi dal fissare in concreto quelle direttive e quei criteri, si limita a prevedere genericamente il subentro del nuovo ente nella titolarità di "tutte le situazioni giuridiche del Comune di origine".

In tale vuoto di disciplina legislativa, si sarebbe inserita la delibera della Giunta provinciale, la quale, considerata la "carenza di direttive e criteri guida", assume come proprio il compito di stabilirli, ritenendosi così vincolata "ai soli principi che governano la discrezionalità dell'amministrazione".

La necessità che la legge predetermini limiti e criteri dell'azione amministrativa discenderebbe (oltre che dalla prescrizione dell'art. 8 della Lr 25/1992) dal principio di legalità.

Viene quindi dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l. 11/1999, per violazione degli artt. 97, 101 e 42 Cost.

2) Eccesso di potere per irrazionalità e contraddittorietà dei criteri di scorporo stabiliti nella delibera della Giunta provinciale.

Il Comune ricorrente rileva che il valore complessivo di quanto il Comune di Venezia dovrebbe trasferire a quello di Cavallino Treporti corrisponderà, ad operazione compiuta, al 6,82% dell'intera ricchezza del primo al netto dei beni demaniali insistenti sul suo territorio.

L'operazione coinvolge, oltre ai beni demaniali, i beni immobili (del patrimonio indisponibile e di quello disponibile), i beni mobili a questi pertinenti (allegato D alla delibera impugnata), i contratti d'appalto (per lavori, servizi e forniture) nonché le partecipazioni (azione e quote) detenute dal Comune (si tratta di società partecipate dal Comune di Venezia che svolgono le attività più varie).

Viene rilevato che l'attribuzione al nuovo Comune dei beni demaniali siti nel suo territorio costituisce una conseguenza obbligata della variazione territoriale e se il Comune di Venezia aveva accettato di trasferire al Comune di Cavallino Treporti anche gli immobili appartenenti al suo patrimonio indisponibile e disponibile, deve ritenersi contraddittorio lo scorporo a suo favore dell'intero patrimonio comunale.

Riconosciuta l'esigenza di assicurare al nuovo Comune i mezzi per lo svolgimento delle sue funzioni, si ritiene utopico che il Comune di Cavallino, che ha una mera vocazione turistico-balneare debba partecipare alle società che gestiscono i principali servizi della città di Venezia.

Alla mancanza di collegamento tra il Comune di Cavallino Treporti e le opere ed i servizi svolti nella città di Venezia, si aggiungerebbe l'irragionevole previsione della sua partecipazione al restante patrimonio azionario del Comune di Venezia alla costituzione del quale, attesa la sua modestissima capacità contributiva, la popolazione di Cavallino non ha in alcun modo concorso.

3) Illegittimità derivata del provvedimento impugnato per l'incostituzionalità, in riferimento all'art. 133 Cost., della norma di legge regionale sulla cui base è stato creato il nuovo Comune.

Viene rilevato che la Corte Costituzionale con la sentenza 94/2000 ha dichiarato illegittimo, in riferimento all'art. 133, Cost., l'art. 6, c. 1 e 2 della Lr 25/1992.

Siccome l'istituzione del Comune di Cavallino Treporti è avvenuta in base a tale normativa ciò sarebbe sufficiente a rendere incostituzionale anche la legge istitutiva del nuovo Comune (Lr 11/1999).

In altre parole, il provvedimento legislativo con il quale è stato istituito il Comune di Cavallino Treporti sarebbe incostituzionale, per le medesime ragioni poste a fondamento della sentenza n. 94/2000, in riferimento agli artt. 133 e 3 della Costituzione, e la sua incostituzionalità travolgerebbe, in via derivata, i provvedimenti impugnati.

Viene rilevato che se anche l'esito del referendum non è giuridicamente vincolante perchè la consultazione delle popolazioni interessate (prevista come necessaria dall'art. 133 Cost.) abbia un suo significato, occorre che esse siano preventivamente informate delle conseguenze, economiche e sociali, della variazione.

Donde la questione di costituzionalità dell'art. 8, commi 1 e 3 dell'art. 17 della Lr 25/1992, in riferimento agli artt. 133 e 48 Cost.

Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Venezia e il Comune di Cavallino Treporti contestando la fondatezza del ricorso.

Quest'ultimo ha altresì eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto un duplice profilo.

All'udienza del 6.12.2007 la causa è stata ritenuta per la decisione.

Diritto

Devono essere preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa del Comune di Cavallino-Treporti.

La prima eccezione si basa sul rilievo che non sarebbero stati impugnati atti presupposti già lesivi.

L'eccezione va disattesa posto che, un atto rimasto inoppugnato riguarda la presa d'atto del Comune di Venezia in ordine al raggiungimento di un accordo sulla ripartizione dei soli beni immobili con l'espressa indicazione però che sarebbero rimaste impregiudicate tutte le altre questioni connesse alla definizione dei rapporti patrimoniali tra i due comuni, e l'altro atto riguarda

la mera ricognizione di tali beni immobili.

È pertanto evidente che alla mancata impugnazione di tali atti non può attribuirsi il significato di acquiescenza o comunque di preventiva rinuncia ad impugnare i successivi atti che sarebbero stati emanati in punto di definizione dei rapporti patrimoniali tra i due comuni.

Peraltro dagli atti citati emerge con evidenza la decisa opposizione del Comune di Venezia in ordine ai criteri che la Provincia aveva in corso di elaborazione sulla ripartizione degli ulteriori cespiti patrimoniali.

La seconda eccezione di inammissibilità (per difetto di giurisdizione) si basa sul rilievo che la Provincia di Venezia si sarebbe limitata ad applicare una norma di rango legislativo; più esattamente la Provincia si sarebbe limitata alla mera attività di attribuzione di beni e diritti di contenuto patrimoniale per cui la relativa controversia sarebbe di competenza del giudice ordinario.

Al contrario, nella specie, la Provincia ha esercitato un vero e proprio potere discrezionale; potere che non può ritenersi escluso dalla natura patrimoniale dei sottostanti rapporti disciplinati.

Tali atti pertanto (in caso di impugnazione) non possono che rientrare nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo.

Anche tale eccezione va perciò disattesa.

Acclarata l'ammissibilità del ricorso può passarsi all'esame del merito della controversia.

Sul punto, il Comune di Venezia solleva pregiudizialmente due questioni di legittimità costituzionale.

Il Comune ricorrente sostiene che avendo la Corte Costituzionale dichiarato incostituzionale (con sentenza 7 aprile 2000 n. 94) l'articolo 6, commi primo e secondo, della legge regionale 25/92 (articolo in base al quale è stato indetto il referendum per l'istituzione del Comune di Cavallino-Treporti) questo Tribunale dovrebbe rimettere gli atti alla Corte perché, in via consequenziale, la stessa Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 11/99 istitutiva del Comune di Cavallino-Treporti (quest'ultima legge risulterebbe basata su una norma dichiarata incostituzionale).

In punto di rilevanza assume che la dichiarazione di incostituzionalità (in via derivata e consequenziale) della legge n. 11/99 farebbe cadere automaticamente anche la delibera provinciale impugnata.

Rileva inoltre, la difesa del Comune di Venezia che, in consonanza a quanto già affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 13 febbraio 2003 n. 47, questo Tribunale non potrebbe ora (e cioè in sede di sindacato degli atti di esecuzione della legge istitutiva del Comune) verificare in concreto la sussistenza delle condizioni che potrebbero comunque giustificare la limitazione del referendum alla sola popolazione direttamente interessata alla variazione territoriale.

Assume infine che la sopravvenuta legge regionale 16 agosto 2001 n. 21, che ha modificato l'articolo 6 della legge regionale 25/92, non potrebbe incidere sulla rilevanza della suddetta questione di costituzionalità.

La prospettazione della difesa del Comune di Venezia non può essere condivisa.

In primis va rilevato che la questione di costituzionalità della legge istitutiva del Comune di Cavallino Treporti è stata già sollevata dal Tribunale penale di Venezia con riguardo ad un reato urbanistico (in quella sede il Comune di Cavallino Treporti si era costituito parte civile).

In quell'occasione la Corte Costituzionale ha dichiarato (con l'ordinanza n. 21 del 28 gennaio 2002-febbraio 2002) la questione manifestamente inammissibile, rilevando che, il Comune di Cavallino Treporti, è ormai una realtà pienamente operante nel mondo giuridico, e che non avrebbe senso rimetterla in discussione dal momento che il procedimento istitutivo del Comune di Cavallino Treporti deve considerarsi (con riguardo all'azione proposta) un antecedente di fatto.

Il Collegio ritiene, che le argomentazioni della Corte, sottese alla suddetta pronuncia di inammissibilità, a fortiori debbono ritenersi fornite di valenza con riguardo alla fattispecie in esame, atteso che il Comune di Cavallino Treporti (dalla data della sentenza citata) ha continuato ad operare per altri sette anni e pertanto anche nella fattispecie sottoposta all'esame del Collegio il procedimento istitutivo del Comune di Cavallino-Treporti non può che ritenersi un mero antecedente di fatto non più rimuovibile.

Fermo il carattere assorbente del rilievo appena svolto, il Collegio osserva che in ogni caso, avendo il Comune di Venezia sostanzialmente prestato acquiescenza alla istituzione del Comune di Cavallino-Treporti (non ha impugnato gli atti del

procedimento di istituzione del nuovo comune ed ha accettato senza riserve svariati atti afferenti alla ricognizione e alla divisione del patrimonio immobiliare), deve escludersi che lo stesso possa ora (in un ricorso in cui si limita a censurare la correttezza dei criteri di ripartizione del patrimonio) proporre un'eccezione di costituzionalità che potrebbe portare a travolgere addirittura l'istituzione del Comune di Cavallino.

Rileva peraltro il Collegio che la questione di costituzionalità prospettata non potrebbe essere delibata ora, senza tener conto del fatto che è sopravvenuta la legge regionale 16 agosto 2001 n. 21 che ha modificato la disciplina nel punto censurato dalla Corte Costituzionale.

Più precisamente il Collegio ritiene che non avrebbe senso porre nel nulla tutto il procedimento di istituzione del Comune di Cavallino Treporti (Comune che, come già detto, opera ormai da circa dieci anni e la cui istituzione non è stata contestata dal Comune di Venezia) dal momento che il procedimento stesso potrebbe (in forza della legge sopravvenuta) essere ripetuto nella medesima forma e con le medesime modalità già in concreto osservate a suo tempo.

È invece rilevante e non manifestamente infondata l'altra questione di costituzionalità sollevata con il primo motivo.

Il Comune di Venezia assume in buona sostanza che la legge regionale n. 11/99 non avrebbe in realtà fissato (in ordine al riparto dei beni e delle posizioni giuridiche attive e passive) puntuali direttive e veri criteri guida idonei a delimitare sufficientemente il potere della Provincia di Venezia.

La conseguenza sarebbe l'incostituzionalità dell'articolo 3 della legge n. 11/99 e quindi in via derivata e consequenziale l'illegittimità della delibera provinciale impugnata.

In proposito va rilevato che l'articolo 8 della legge n. 25/92 prevede, in via generale, che nelle ipotesi di istituzione di nuovi comuni per scorporo da altri già esistenti, la legge regionale istitutiva del nuovo comune dovrà "stabilire direttive di massima per la soluzione degli aspetti finanziari e patrimoniali connessi con la revisione delle circoscrizioni". L'articolo 17 della stessa legge dispone poi che "i rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi comuni e ai mutamenti della circoscrizione comunale sono definiti dalla provincia competente per territorio, per delega della Regione, tenuto conto dei principi riguardanti la successione delle persone giuridiche, e in armonia con la legge regionale di cui all'art. 8".

Nella fattispecie in esame, la legge regionale emanata in forza del citato art. 8 (e cioè la legge regionale istitutiva del Comune di Cavallino-Treporti n. 11/99) all'articolo 3 ha stabilito che i rapporti finanziari e patrimoniali fra i due Comuni devono essere definiti "sulla base in particolare del criterio secondo cui il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità di tutti i beni mobili ed immobili e di tutte le situazioni giuridiche attive e passive del Comune di origine ivi compresi i rapporti concernenti il personale dipendente".

Ebbene ritiene il Collegio che quest'ultima disposizione in effetti non abbia dettato quelle direttive imposte dalla Lr n. 25/92.

È evidente che la mera indicazione del subentro del Comune di Cavallino-Treporti "nella titolarità di tutti i beni mobili ed immobili e di tutte le situazioni giuridiche attive e passive" in sostanza nulla aggiunge a quanto era stato già disposto con la Lr 25/92.

Ad avviso del Collegio la Regione in una realtà vasta, complessa e articolata (quale deve ritenersi il Comune di Venezia), con riferimento alle società che gestivano servizi pubblici, non poteva esimersi dal fissare un criterio discrezionale che fosse idoneo ad individuare con certezza quelle società che si sarebbero dovute includere necessariamente (pro quota) nel patrimonio del neo istituito comune e quelle che invece sarebbero dovute restare nella titolarità esclusiva del Comune di Venezia.

Ciò in particolare era necessario con riguardo a quelle aziende, società e strutture preposte a soddisfare esigenze collettive, localizzate in aree del tutto estranee alla realtà urbanistica e/o abitativa del Comune di Cavallino.

Del pari la Regione Veneto in ragione del carattere peculiare della realtà veneziana aveva l'obbligo di eliminare ogni dubbio sull'obbligo di trasferire (o meno) al neo comune anche le società che sono alla base di quelle strutture che identificano la città di Venezia nel contesto internazionale e/o che si connotano come simboli storici della città stessa come ad esempio il Casinò di Venezia.

Ebbene con il citato art. 3 la Regione Veneto non si è fatta carico di fissare criteri idonei a fare chiarezza in ordine ai profili problematici sopra evidenziati ed in ogni caso non ha fissato puntuali e inequivoci criteri idonei a ripartire in modo logico e razionale il variegato patrimonio mobiliare ed immobiliare del Comune di Venezia.

In definitiva il legislatore regionale del 1999 ha trasferito il potere di fissare tali criteri alla Provincia di Venezia così consentendo alla stessa (quale Ente dotato di sole funzioni amministrative) di esercitare, di fatto, funzioni legislative.

In altre parole un potere discrezionale che avrebbe dovuto essere esercitato a livello legislativo, per il vuoto normativo che la legge regionale non ha colmato, si è estrinsecato a livello amministrativo.

D'altra parte la conferma dell'esattezza di quanto rilevato è offerta dalla Giunta Provinciale di Venezia, la quale, nelle premesse della delibera impugnata si vede costretta a premettere che "...a causa di questa carenza di direttive e criteri guida, il compito della Provincia risulta assai complesso, necessariamente vincolato ai soli principi generali che governano la discrezionalità dell'amministrazione".

La posta questione di costituzionalità deve pertanto ritenersi non manifestamente infondata atteso che l'art 3 della citata legge n. 11/99 per il suo carattere estremamente generico e comunque per essere privo delle necessarie direttive volute e imposte dalla L. reg. n. 25/92, si pone in contrasto, con il principio di ragionevolezza enucleabile dall'art. 3, con il principio di legalità enucleabile dall'art. 97 e infine con l'art. 117 della Costituzione che fissa le competenze legislative regionali.

Sulla rilevanza della questione non ci sono dubbi posto che, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 3 della Lr n. 11/99 comporterebbe l'invalidità derivata della delibera provinciale impugnata.

Occorre quindi sospendere il giudizio perché sulla questione si pronunci la Corte Costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima sezione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva la questione di costituzionalità dell'art. 3 della Lr Veneto n. 11/99 per contrasto con gli articoli n. 3, 97 e 117 della Costituzione, nei termini di cui in motivazione.

ordina la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente della Giunta regionale e comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Venezia, addì 6 dicembre 2007.

Il Presidente

L'Estensore

Il Segretario

SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16 aprile 2008 n. 970

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Direttore della Prima Sezione