

N. 00853/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00968/2012 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 968 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto dal:

Comune di Settimo Torinese, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Sergio Viale, Alessandro Sciolla, con domicilio eletto presso l'avv.to Alessandro Sciolla in Torino, corso Montevecchio, 68;

contro

Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv.to Giulietta Magliona, con domicilio eletto presso l'avv.to Giulietta Magliona in Torino, piazza Castello, 165;
Provincia Di Torino, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore*,
Comune di Leini', Comune di Caselle Torinese, Comune di Borgaro Torinese, Comune di Mappano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*;
Ministero Dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Ecoalpidue S.R.L., CPT Costruzioni s.r.l., MM Edizioni s.r.l., Pedemontana s.a.s. di Valenza Rosa & C., Errecinque s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv.ti Paolo Federico Videtta, Francesco Paolo Videtta, con domicilio eletto presso l'avv.to Paolo Federico Videtta in Torino, via Cernaia, 30;

per l'annullamento

- della deliberazione del consiglio regionale n. 180-29152 del 17 luglio 2012, avente ad oggetto:"indizione, ai sensi del titolo iii) della legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 di referendum consultivo per l'istituzione del comune di Mappano, previa unificazione dei territori della frazione di Mappano, attualmente divisa tra i comuni di Borgaro torinese, Caselle torinese, Leinì, Settimo Torinese";

- del decreto del presidente della Giunta regionale n. 67 in data 13 settembre 2012; nonchè per l'annullamento

degli atti tutti presupposti, preordinati, consequenziali e/o comunque connessi, e, in particolare:

- la proposta di legge regionale n. 187 in data 01/12/2011;

- il parere della I commissione consiliare reso nella riunione n. 177 del 13/07/2012;

con i motivi aggiunti depositati il 22 marzo 2013:

per l'annullamento, previa sospensione cautelare,

- della deliberazione del I Commissione Consiliare del Consiglio Regionale del Piemonte in data 14/01/2013 di approvazione con emendamenti del testo della proposta della Legge regionale n. 187 di "Istituzione del Comune di Mappano";

- del provvedimento prot. n. 2013000913 in data 18/02/2013 della Prefettura di Torino, Area II racc. Enti Locali;

- del provvedimento prot. n. 2013000913 in data 27/02/2013, della Prefettura di Torino, Area II racc. Enti Locali;

nonchè per l'annullamento

degli atti tutti presupposti, preordinati, (segnatamente, il risultato del referendum consultivo dell'11/11/2012), consequenziali e/o comunque connessi, e in particolare:

- della "Relazione alla Proposta di Legge Regionale n. 187 licenziata il 14 gennaio 2013"

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e 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 Ministero Dell'Interno;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2013 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO E DIRITTO

Il Comune di Settimo Torinese ha impugnato la deliberazione del consiglio Regionale piemontese n. 180-29152 del 17 luglio 2012, e il connesso decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 67 del 13.9.2012, 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 Leinì.

Alla camera di consiglio dell'8 novembre 2012 il collegio, a ridosso della consultazione popolare già indetta, ritenute prevalenti le ragioni di democrazia diretta, oltre che l'atto impugnato di dubbia sindacabilità giurisdizionale, ha respinto l'istanza cautelare.

Si è quindi svolto il *referendum* consultivo, per altro con partecipazione popolare abbastanza esigua, il quale ha dato esito favorevole all'istituzione del nuovo comune.

Successivamente è stato portato a termine il procedimento legislativo originatosi con la proposta di legge regionale piemontese n. 187 dell'1 febbraio 2011, mediante l'approvazione della legge regionale n. 1 del 25 gennaio 2013, che ha istituito il Comune di Mappano.

A fronte della nomina del commissario e legale rappresentante *pro tempore* del neo istituito comune e dei primi provvedimenti finalizzati alla costituzione della nuova organizzazione e struttura comunale è nuovamente insorto il Comune di Settimo Torinese, destinato ad essere uno dei comuni limitrofi del neonato Comune di Mappano, contestando sotto plurimi profili la legittimità costituzionale della normativa regionale.

In particolare, con riferimento sia alla specifica legge regionale che istituisce il Comune di Mappano sia alla disciplina regionale che regola in via generale tali fattispecie, sono stati prospettati i seguenti dubbi di legittimità costituzionale:

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale piemontese 2 dicembre 1992, n. 51, nel testo recentemente modificato dall'art. 6 della legge regionale piemontese 29 marzo 2009, n. 10 e, in via derivata, della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013, istitutiva del Comune di Mappano. Contesta in particolare il Comune di Settimo che la legge regionale piemontese, in materia di istituzione di nuovi comuni, individua un limite minimo di popolazione pari ad 8000 abitanti, inferiore a quanto indicato dall'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000, e comunque in violazione dei generali principi di organizzazione delle autonomie locali, i quali godono di copertura costituzionale e costituiscono vincoli insuperabili per il legislatore regionale.

2) Illegittimità dei provvedimenti impugnati per illegittimità costituzionale della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013, istitutiva del Comune di Mappano, per violazione degli artt. 3, 5, 114, 119, 133 della Costituzione. Contesta in particolare il Comune ricorrente che la ripermetrazione dei confini del Comune di Settimo Torinese in favore del neo istituito Comune di Mappano incida irragionevolmente sui reciproci equilibri territoriali e finanziari.

Ritenendo non manifestamente infondati i prospettati dubbi di legittimità costituzionale, il Comune di Settimo Torinese ha chiesto al TAR adito di promuovere giudizio di legittimità costituzionale affinché, caducata la legge istitutiva del Comune di Mappano, possa prendersi atto dell'illegittimità di tutti i successivi e impugnati atti inerenti l'organizzazione del nuovo ente.

Si è costituita la Regione Piemonte contestando le dedotte censure.

All'udienza del 18 aprile 2013 il collegio ha sottoposto d'ufficio al contraddittorio delle parti l'ulteriore possibile violazione degli artt. 97 e 81 della Costituzione, considerato in particolare che la legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013 non ha previsto alcuna forma di copertura finanziaria; in quel contesto è stata disposta la sospensione dei provvedimenti impugnati con il ricorso per motivi aggiunti e fissata udienza di discussione di merito.

All'udienza del 13 giugno 2013 parte ricorrente ha insistito nelle dedotte censure di illegittimità costituzionale, sviluppando altresì i rilievi del collegio; si è opposta alle censure la Regione Piemonte.

Nelle more del giudizio sono intervenute *ad adiuvandum* del comune ricorrente alcune società proprietarie di aree edificabili oggetto di convenzioni edilizie stipulate con il Comune di Settimo Torinese ma destinate a transitare nel neo-istituito Comune di Mappano. Le intervenienti hanno aderito alle censure di illegittimità costituzionale della legge istitutiva del nuovo comune, in particolare evidenziando come il passaggio delle aree e dei connessi rapporti giuridico-

amministrativi non sia stato corredato da alcuna preparazione di carattere organizzativo ed amministrativo; gli intervenienti censurano sia il mancato stanziamento di fondi per il nuovo comune sia la scelta di ridimensionare la generale prescrizione normativa del numero minimo di 10.000 abitanti necessario per l'istituzione di un nuovo ente, ridotto ad 8000 con la legge regionale piemontese n. 10 del 2009; la scelta viene valutata in palese controtendenza con la normativa nazionale e con i vincoli di finanza pubblica.

Ritiene il collegio che i prospettati dubbi di legittimità costituzionale della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013 siano rilevanti e non manifestamente infondati, con particolare riferimento alla violazione degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione.

Quanto alla rilevanza il Comune di Settimo Torinese contesta in sé la creazione del nuovo ente, circostanza che ha inevitabili ricadute sulla struttura economico finanziaria dell'amministrazione ricorrente, poiché Mappano è destinato ad acquisire 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 (qui posto in contestazione nei suoi primi provvedimenti attuativi) ne risulterebbe travolto, con piena soddisfazione delle pretese di parte ricorrente.

Quanto alla non manifesta infondatezza, rileva il collegio che la legge istitutiva del Comune di Mappano non prevede, al fine di realizzare la complessa operazione di creazione di un nuovo ente locale, alcun tipo di copertura finanziaria.

Risulta dall'*iter* legislativo della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013 che l'originario disegno di legge prevedeva, all'art. 2, una serie di contributi regionali, sia in favore dei Comuni destinati a perdere porzioni di territorio (rispettivamente Leini, Borgaro Torinese, Caselle Torinese e Settimo Torinese), a

titolo di “compensazione della variazione territoriale”, sia in favore del neo-istituito Comune di Mappano. In particolare, quanto a quest’ultimo, il comma 1 dell’originario art. 2 del disegno di legge regionale prevedeva un contributo annuale per i dieci anni successivi all’istituzione e un contributo *una tantum* a titolo di “compartecipazione alle spese della riorganizzazione amministrativa”.

Il successivo comma 6 dell’art. 2 prevedeva ulteriori incentivi sotto forma di parziali esenzioni dalle imposte regionali a favore dei cittadini del neo-istituito comune di Mappano.

L’intero articolo 2 è stato stralciato nella versione definitiva della legge regionale approvata e, nel corso del dibattito legislativo, il relatore ha affermato quanto segue: “il testo della proposta di legge licenziato a maggioranza dalla I Commissione ha recepito alcuni emendamenti presentati in Commissione ancora prima dello svolgimento del *referendum* consultivo, che sopprimono la previsione di contributi finanziari, inizialmente previsti, a favore dei Comuni interessati, stante la fase di gravi difficoltà economiche che attraversa la Regione attualmente” (cfr. doc 13 e 14 p. ricorrente, relazione alla proposta di legge regionale licenziata il 14 gennaio 2013).

E’ dunque pacifico che la Regione Piemonte abbia disposto la creazione del nuovo ente senza prevedere alcuno stanziamento finanziario, né in favore della nuova amministrazione comunale né in favore di quelle che inevitabilmente ne subiscono le conseguenze. Infatti, oltre alle chiare indicazioni dell’*iter* legislativo, nonché al testo della l. r. piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013 che non reca alcuna previsione di carattere finanziario, pur a fronte della problematica finanziaria evidenziata d’ufficio nel presente giudizio, parte resistente non ha indicato alcuna ulteriore fonte di finanziamento, bensì ha univocamente sostenuto che l’operazione sia e possa essere per la Regione a costo zero.

L’assunto non è condivisibile.

Sono innanzitutto non pertinenti le difese regionali nella parte in cui evidenziano che lo stanziamento di misure incentivanti è facoltativo, in quanto fisiologicamente funzionale a favorire determinate scelte ma non indispensabile, soprattutto in un contesto di crisi economica. E' indubbio che le misure incentivanti non sono destinate a coprire costi ma appunto a favorire scelte ritenute preferibili; gli incentivi come tali sono politiche di spesa che ben possono essere impraticabili in periodi di crisi economica, senza per questo necessariamente escludere le attività incentivate, in tanto in quanto queste possano essere realizzate a costo zero o comunque con risorse alternative.

Certamente ascrivibili a forme di incentivo erano le disposizioni del comma 6 dell'originario articolo 2 del disegno di legge regionale piemontese, che introducevano agevolazioni fiscali significative per i cittadini del neonato Comune di Mappano. La soluzione di stralciare una singolare previsione di dimezzamento di svariate imposte regionali per i soli cittadini di Mappano risulta del tutto coerente con il contesto di notoria grave crisi economica, che particolarmente affligge la Regione Piemonte, anche sotto il profilo dell'indebitamento (sul punto si veda la delibera sulla gestione finanziaria regionale n. 286/2012 della sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei Conti), e con il generalizzato aumento della pressione fiscale. La soluzione originariamente prospettata avrebbe creato un incentivo anomalo nel contesto generale; essa inoltre si sarebbe posta in controtendenza rispetto alle numerose misure incentivanti che, nel vigente ordinamento, favoriscono le unioni e fusioni di enti locali, in quanto ritenute fisiologicamente foriere di positive ricadute sulla finanza pubblica (in tal senso la stessa legge regionale piemontese n. 11/2012 incentiva sul piano economico le unioni e fusioni di Comuni).

La difesa regionale cade tuttavia in equivoco quando assimila a queste forme di incentivo tutte le misure economiche originariamente previste dall'art. 2 del

disegno di legge regionale e soprattutto accomuna in un unico coacervo gli incentivi e la mera copertura degli inevitabili costi di istituzione del nuovo ente.

Pare al collegio insostenibile l'assunto secondo cui la creazione di un nuovo ente locale non porti necessariamente con sé nuovi costi. La circostanza può addirittura ascrivere ai fatti notori, a meno di non sconfessare la *ratio legis* delle sempre più numerose disposizioni normative che, nell'intento di realizzare economie di scala e risparmi di spesa pubblica, incentivano le già ricordate fusioni e unioni di comuni e, addirittura, nella legislazione statale, talvolta le impongono.

La Regione afferma che trattasi di mera "riorganizzazione", la cui pratica attuazione è demandata, dalla vigente disciplina regionale, dettata dalla l. r. Piemonte n. 51/1992, alla Provincia; a quest'ultima spetterebbe la regolamentazione dei reciproci rapporti di debito-credito derivanti dalla successione del Comune di Mappano in porzioni di territorio già appartenenti ai comuni limitrofi.

E' indubbio che la creazione di un nuovo ente territoriale per distacco di porzioni di territorio dagli enti limitrofi implichi anche la regolamentazione della successione su dette aree; non può tuttavia ignorarsi che, proprio in quanto "nuovo", l'ente moltiplica le strutture politiche e burocratico-amministrative presenti sul medesimo territorio, necessariamente portando con sé anche nuovi costi.

E' certamente innanzitutto completamente nuovo l'apparato politico, con i connessi costi, che non succede ad alcuno. Inoltre non è sostenibile che si tratti di mera redistribuzione di risorse e strutture preesistenti. Così argomentando si ignora il fatto che ben possono esistere nell'apparato comunale organi monocratici o professionalità uniche, non suscettibili di redistribuzione ma necessariamente destinate a moltiplicarsi; non si considera inoltre che occorre in ogni caso garantire che, tanto il neonato Comune di Mappano quanto i Comuni che subiscono il

distacco territoriale, mantengano un apparato sufficiente ed idoneo a salvaguardare il vincolante principio del buon andamento delle rispettive amministrazioni (art. 97 della Costituzione), l'esercizio delle funzioni fondamentali, nonché una effettiva autonomia finanziaria, che il vigente art. 119 della Costituzione presidia anche in capo ai Comuni. Ancora le nuove necessarie strutture materiali (sede, uffici, ecc.) non possono essere ricavate "*pro quota*" dalle strutture dei comuni limitrofi e dovranno essere individuate ed organizzate *ex novo*, venendosi a creare così un nuovo centro di costo, non riassumibile nella mera successione nei rapporti giuridici pregressi. In definitiva è ineludibile prendere atto dell'esistenza di una quota parte di costi fissi *ex se* legata alla genesi di un nuovo soggetto.

Tanto premesso è pacifico nella giurisprudenza costituzionale che l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, prescritto dall'art. 81 della Costituzione, concerne anche le leggi regionali, ivi comprese quelle approvate dalle Regioni a statuto speciale. In tal senso il giudice delle leggi si è espresso sin dalla pronuncia n. 9 del 1958 ribadendo il principio, tra l'altro, nelle successive pronunce n. 63/1979, n. 26/1991, n. 446/1994, n. 359/2007, n. 213/2008. La giurisprudenza costituzionale si mostra particolarmente severa nel ritenere che solo una chiara indicazione contenuta nella stessa legge di spesa è idonea a soddisfare la prescrizione di cui all'art. 81, poiché "senza tale indicazione non si può avere la precisa e concreta conoscenza del mezzo di copertura delle nuove spese, quale indubbiamente è richiesta, secondo lo spirito dell'art. 81, sia in obbedienza ai generali criteri cui deve ispirarsi la legislazione finanziaria, sia anche perchè, in rapporto a minori ma del pari non derogabili esigenze pratiche, non sarebbe possibile, in una valutazione integrale di tutte le nuove e maggiori spese, stabilire la effettiva capacità a farvi fronte da parte del fondo speciale di cui trattasi" (Corte Cost. n. 9/1958). Successivamente è stata fatta salva la possibilità di rinviare alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della spesa (Corte Cost. 26/91), fermo restando che "la

copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 1 del 1966); la copertura è aleatoria se non tiene conto del fatto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sentenza n. 54 del 1983); l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991)” (Corte Cost. n. 213/2008).

E' poi ugualmente pacifico che la mancanza o esistenza di oneri di spesa connessi ad una nuova legge si desume dall'oggetto e dal contenuto della stessa e non certo da improprie forme di auto-qualificazione della medesima, che consentirebbero una facile elusione del fondamentale principio di copertura finanziaria delle leggi (Corte Costituzionale n. 30 del 1959, Corte Costituzionale n. 384 del 1991). D'altro canto quest'ultimo è principio fondamentale proprio perché costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa.

Non giova alla Regione resistente neppure quella giurisprudenza costituzionale che esclude che la mera riorganizzazione implichi nuovi costi (Corte Cost. n. 569/2000); essa infatti si attaglia a forme di riorganizzazione interna, per le quali la Corte, in concreto, ha evidenziato che nessuna nuova struttura veniva creata; il principio non può invece trovare applicazione per la creazione di nuovi ed autonomi centri di costo, quale indubbiamente è un nuovo comune, per le ragioni già ampiamente evidenziate.

A questi risalenti e pacifici principi enucleati dal giudice delle leggi, si aggiungono i più recenti sviluppi *ex* artt. 81 e 119 Cost. del concetto di legalità costituzionale-finanziaria, governato da esigenze di coordinamento della finanza pubblica e dal perseguimento dell'interesse all'unità economica della Repubblica, alla luce dei

vincoli derivanti dal patto di stabilità interno e dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tali finalità sono presidiate dai controlli di legalità - regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti, in quanto magistratura indipendente e neutrale, i quali godono, anch'essi, secondo recenti pronunce del giudice delle leggi (Corte Cost. 60/2013), di piena copertura costituzionale, attesa la natura preventiva di siffatti controlli, finalizzata ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio.

Le norme sul cosiddetto "pareggio di bilancio" (*rectius* equilibrio di bilancio), così come introdotte nella Carta Costituzionale ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, troveranno applicazione solo a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Tuttavia, già nell'attuale quadro costituzionale gli artt. 81 e 119 della Costituzione impongono una visione unitaria della finanza pubblica, che non consente di sottrarre agli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea il legislatore regionale e tanto meno, tramite questo, gli enti locali. Siffatti principi sono stati recentemente affermati dalla giurisprudenza della Corte dei Conti nella delibera delle sezioni 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. Tali principi di coordinamento finanziario sono riassunti nelle disposizioni contenute all'art. 19 della l. n. 196/2009, a tenore del quale "le leggi e i provvedimenti che comportano oneri anche sotto forma di minori entrate a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita alla previsione dei bilanci annuali e pluriennali". Il secondo comma

chiarisce altresì che il vincolo di copertura finanziaria si applica anche al legislatore regionale, in quanto le Regioni...sono tenute ad indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite.” Orbene, non vi è chi non veda come la costituzione di un nuovo ente comporti un *quid pluris* di spesa in termini di finanza pubblica complessiva, a prescindere dal fatto che lo scorporo territoriale distribuisca in misura proporzionale le entrate e le spese tra gli enti locali coinvolti, oppure benefici uno dei Comuni a discapito degli altri.

Nell'ottica del Comune neo-istituito è indubbio l'obbligo del legislatore regionale, pur nell'astratta legittima scelta di creare un nuovo ente locale, di garantire a quest'ultimo almeno una genesi coerente con i sempre più stringenti vincoli di equilibrio di bilancio immanenti al sistema di legalità finanziaria evincibile dalla Costituzione dai principi generali di coordinamento della finanza pubblica ad esso rapportabili . In altri termini non pare al collegio che il legislatore regionale, al quale solo è demandata la scelta politica di creare il nuovo comune, possa disinteressarsi dei connessi costi di tale scelta, surrettiziamente negandoli: il nuovo ente dovrà necessariamente, ed *ab origine*, inserirsi nel contesto dei numerosi vincoli di finanza pubblica che oggi gravano sugli enti locali, ed ai quali nasce necessariamente avvinto. Una incapacità del neo-costituito ente di farvi fronte comporterebbe, in presenza dei requisiti *ex art. 3 l. 213/2012*, l'intervento della Corte dei Conti, a tutela dei valori costituzionali e comunitari in materia di finanza pubblica, i cui esiti ultimi possono giungere fino alla preclusione dei programmi di spesa privi di copertura finanziaria o forieri di squilibri di bilancio (Corte Costituzionale n. 60/2013). L'evidenziato costo iniziale, a prescindere dai rimedi ordinamentali intestati alla magistratura contabile sulla legittimità e regolarità dei conti, comporta *ex se*, oltre alla paventata lesione dell'art. 81 anche un inevitabile

vulnus dell'autonomia finanziaria del novello ente, presidiata dall'art. 119 della Costituzione.

Simmetricamente, nell'ottica dei comuni limitrofi, il ridimensionamento territoriale privo di compensazioni finanziarie potrebbe impattare sui relativi equilibri di bilancio. Sul punto, il Collegio non può che prendere atto delle numerose criticità per l'equilibrio finanziario del Comune di Settimo torinese, odierno ricorrente, già accertate dalla Corte dei Conti, da ultimo in sede di esame del bilancio di previsione 2012 (cfr. la pronuncia di accertamento n. 42 del 15 marzo 2013, *ex art.* 148 *bis* del d.lgs. n. 267/2000, della Sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei Conti). Siffatti accertamenti della Magistratura contabile danno ulteriore pregnanza e concreto riscontro alla paventata violazione degli artt. 81 e 119 Cost., con riferimento alla scelta di moltiplicare in siffatto contesto gli enti, e quindi i centri di costo, senza adeguata copertura finanziaria.

Si aggiunga, infine, che un ente quale il Comune, *naturaliter* a fini generali e necessari, la cui genesi sia economicamente evanescente cozza con il principio del buon andamento dell'amministrazione *ex art.* 97 Cost.; ciò sembra già evincersi dalle ricadute pratiche della legge regionale piemontese n. 1/2013 lamentate dagli intervenienti, in un contesto in cui è mancata ogni forma di supporto organizzativo e materiale alla nuova realtà.

I dubbi di legittimità costituzionale posti sul punto paiono, dunque, non manifestamente infondati.

Non si ritiene per contro di aderire alle ulteriori sollecitazioni, tanto di parte ricorrente che degli intervenienti, secondo cui dovrebbe dubitarsi anche della legittimità costituzionale della previsione dell'art. 3 l.r. piemontese n. 51 del 1992, nella parte in cui, con le modifiche apportate dalla l. r. piemontese n. 10 del 2009, è stato ridotto da 10.000 ad 8000 il numero minimo di abitanti necessario per la creazione di un nuovo comune. Benchè si tratti di scelta singolare, forse anche

anacronistica, difforme della generale previsione di cui all'art. 15 del t.u. n. 267/2000, ed in controtendenza con le numerose norme di carattere finanziario che incentivano la formazione di comunità di maggiori dimensioni (si vedano, a mero titolo esemplificativo, l'art. 16 del d.l. n. 138/2011, l'art. 19 del d.l. n. 95/2012), resta il fatto che un limite numerico è comunque previsto dalla vigente legge regionale, ed esso non pare *ex se* irrazionale o sindacabile. Infatti da una parte non può in astratto escludersi la sussistenza di peculiari esigenze identitarie di comunità di siffatte dimensioni, dall'altra le numerose norme statali che fissano limiti demografici, ai più svariati fini, indicano a loro volta soglie variabili, talvolta derogabili dal legislatore regionale, sicchè non si ritiene di poter ascrivere a norma fondamentale di organizzazione o a generale principio di coordinamento della finanza pubblica un determinato e puntuale limite demografico piuttosto che un altro. Resta ferma l'esigenza, rispettata ad avviso del Collegio dalla vigente legge piemontese, di porre comunque un limite non caratterizzato da intrinseca irrazionalità.

Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, il TAR Piemonte solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013, nella parte in cui istituiscono il Comune di Mappano in assenza di copertura finanziaria, per violazione degli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione.

Resta confermata la sospensione degli atti già impugnati con i motivi aggiunti del presente giudizio, disposta alla camera di consiglio del 18 aprile 2013, con particolare riferimento al provvedimento prot. 2013000913 in data 27.2.2013 della Prefettura di Torino, di nomina del commissario legale rappresentante *pro tempore* del Comune di Mappano, e di tutti gli atti consequenziali e/o connessi; tanto onde evitare che una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della legge

regionale intervenga con riferimento ad una situazione cristallizzata e potenzialmente irreversibile (Cons. St. ad. plen. 2/1999; Cons. St. sez. VI, 26 ottobre 2011, n. 4720).

Il presente giudizio resta sospeso fino alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana della decisione della Corte Costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 ed 80 del c.p.a. e 295 c.p.c.

Ogni altra decisione resta riservata all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)

visto l'art. 23 della l. 11.3.1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013 in relazione agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte Costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Paola Malanetto, Primo Referendario, Estensore

Giovanni Pescatore, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/06/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)