



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 185 del 2010, proposto da:
Comune di Avetrana, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Orlandini, con
domicilio eletto presso Alessandro Orlandini in Lecce, via Augusto Imperatore, 16;

contro

Regione Puglia, non costituita in giudizio;
Comune di Manduria, rappresentato e difeso dall'avv. Ernesto Sticchi Damiani,
con domicilio eletto presso Ernesto Sticchi Damiani in Lecce, via 95 Rgt Fanteria,
9;

per l'accertamento

del silenzio-rifiuto della Regione Puglia formatosi sull'istanza del Comune di
Avetrana prot. n. 5331 del 24 giugno 2008, spedita il 22 ottobre 2008 e ricevuta
dall'Ente regionale il 24 ottobre seguente e successiva diffida 3 marzo 2009,
notificata il 5 giugno successivo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Manduria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2010 il dott. Luigi Viola e uditi altresì, l'Avv. Orlandini per l'Amministrazione comunale ricorrente e il Prof. Avv. Ernesto Sticchi Damiani per l'Amministrazione comunale di Manduria;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con nota 24 giugno 2008 prot. n. 5331, il Sindaco di Avetrana trasmetteva all'Amministrazione regionale la deliberazione di Consiglio comunale 17 giugno 2008 n. 15, avente ad oggetto la richiesta di attivazione del procedimento previsto dall'art. 5 della l.r. 20 dicembre 1973 n. 26 ed in particolare, <<della modifica della circoscrizione territoriale del Comune di Avetrana il cui territorio risulta insufficiente per le esigenze dello sviluppo economico, con la rideterminazione dei confini e l'inserimento nel territorio del Comune di Avetrana di Torre Columena e Specchiarica, così come da planimetria allegata>>.

In data 27 maggio 2009, era altresì notificata alla Regione Puglia apposita diffida <<a dare corso al procedimento ex art. 5 l.r. n. 26/73, avviato con racc. a.r. 24.06.2008 prot. n. 5331>>, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento dell'intimazione.

Non ricevendo risposta, il Comune di Avetrana presentava il presente ricorso, chiedendo l'accertamento dell'illegittimità del silenzio rifiuto formatosi sull'istanza e la declaratoria dell'obbligo per la Regione Puglia di dare corso all'istanza ex art. 5 l.r. n. 26/73, presentata in data 24 giugno 2008 prot. n. 5331.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione comunale di Manduria, controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezione preliminare d'inammissibilità del ricorso.

Alla camera di consiglio del 24 febbraio 2010 il ricorso passava quindi in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e deve pertanto essere accolto.

In applicazione della previsione dell'art. 133, 2° comma della Costituzione, l'art. 5 della l.r. Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (norme in materia di circoscrizioni comunali) prevede la possibilità per <<i Comuni il cui territorio risulti insufficiente in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei pubblici servizi, all'espansione degli abitanti e degli insediamenti industriali o alle esigenze dello sviluppo economico in generale>> di <<richiedere l'ampliamento della loro circoscrizione sul territorio dei Comuni contermini>>; la Regione provvede con legge, previa consultazione delle popolazioni interessate; l'accertamento della sussistenza delle condizioni di cui al primo comma della disposizione è poi devoluto alla <<competente commissione consiliare>> (art. 5, 3° comma della l.r. 20 dicembre 1973, n. 26, come modificato dall'art. 1 della l.r. 30 settembre 1986, n. 28); quando la modifica della circoscrizione territoriale abbia luogo per effetto di permuta e/o di cessione di terreni fra comuni contermini che, d'accordo, ne regolino anche i rapporti patrimoniali ed economico-finanziari, è poi previsto un procedimento semplificato che si conclude con decreto del Presidente della Giunta regionale, su conforme deliberazione della Giunta medesima.

Appare quindi di tutta evidenza come la previsione in discorso evidenzi una sistematica complessiva, non infrequente nel nostro ordinamento, fondata su una cd. legge-provvedimento che presuppone una vera e propria istruttoria amministrativa tesa ad accertare la sussistenza delle condizioni per procedere alla modifica delle circoscrizioni comunali e a disporre gli adempimenti preparatori all'emanazione della legge regionale.

Non può pertanto trovare accoglimento l'eccezione proposta dall'Amministrazione comunale di Manduria e tendente ad evidenziare la

sostanziale mancanza di una preregolamentazione amministrativa della fase preparatoria della legge regionale; nella fattispecie che ci occupa, infatti, la natura amministrativa della fase antecedente l'intervento della legge-provvedimento regionale è testimoniata:

1) dal fatto stesso che siano predeterminate le fattispecie in cui è possibile per un Comune richiedere l'ampliamento della propria circoscrizione a danno dei Comuni contermini, individuate nelle ipotesi in cui il <<territorio risulti insufficiente in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei pubblici servizi, all'espansione degli abitanti e degli insediamenti industriali o alle esigenze dello sviluppo economico in generale>>; non siamo, quindi, in presenza della pura estrinsecazione della potestà legislativa regionale, ma di una potestà normativa "legata" e regolata da principi generali già enunciati dal citato art. 5, 1° comma della l.r. 20 dicembre 1973, n. 26);

2) dalla conseguenziale necessità che l'accertamento delle condizioni per procedere alla modificazione della circoscrizione regionale, sia affidato ad un organo istruttore, espressamente individuato dall'art. 5, 3° comma della l.r. 20 dicembre 1973, n. 26 (come modificato dall'art. 1 della l.r. 30 settembre 1986, n. 28) nella competente commissione consiliare regionale;

3) dalla necessità di disporre, nell'ipotesi in cui l'istanza sia considerata rispondente ai requisiti di cui al primo comma dell'art. 5 l.r. n. 26 del 1973, la consultazione delle popolazioni interessate che, nella sistematica delle legge regionale pugliese, deve essere <<previa>> e quindi deve precedere l'intervento della legge-provvedimento; anche con riferimento alla consultazione delle popolazioni interessate siamo pertanto in presenza di importante adempimento preliminare (la necessità di procedere alla consultazione delle popolazioni interessate è stata più volte "reinserta" nella sistematica di molte leggi regionali dalla Corte costituzionale, che ha dato applicazione alla chiara previsione dell'art. 133, 2°

comma della Costituzione: da ultimo, si veda, Corte costituzionale, 19 luglio 2004, n. 237) che presuppone l'intervento di una fase amministrativa preliminare di istruzione e predeterminazione dei contenuti della legge-provvedimento finale di modificazione delle circoscrizioni comunali interessate.

In buona sostanza, siamo pertanto in presenza di una di quelle leggi-provvedimento precedute da una vera e propria fase di istruttoria amministrativa; fattispecie che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (Corte costituzionale, 11 giugno 1999, n. 225), non esclude certo l'applicabilità dei principi in materia di giusto procedimento e di istruttoria amministrativa alla fase preparatoria dell'emanazione della legge regionale e, quindi, con riferimento alla problematica che oggi ci occupa, anche dell'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso previsto dall'art. 2, 1° comma della l. 7 agosto 1990, n. 241.

Del resto, si tratta di una soluzione che ben si inserisce nella sistematica del citato art. 5 della l.r. 20 dicembre 1973, n. 26 (che, come già rilevato, preregola i requisiti in presenza dei quali è possibile emanare la legge-provvedimento, restringendo così la discrezionalità legislativa ed attribuendo ai Comuni che abbiano presentato l'istanza la pretesa ad un provvedimento espresso e motivato di risposta) e in quei principi di elementare civiltà giuridica che hanno portato alla predeterminazione legislativa dell'obbligo per l'Amministrazione di concludere con provvedimento espresso e motivati i procedimenti amministrativi.

In mancanza di termini specifici nella normativa regionale, il termine per la conclusione del procedimento deve poi essere individuato nel termine sussidiario di novanta giorni, all'epoca di formazione del silenzio rifiuto, previsto dall'art. 2, 3° comma della l. 7 agosto 1990 n. 241; essendo ormai ampiamente decorso il termine per la conclusione del procedimento da quando l'Amministrazione comunale di Avetrana (con la nota 24 giugno 2008 prot. n. 5331, ricevuta il 24 ottobre

successivo) ha trasmesso all'Amministrazione regionale, la delibera di C.C. 17 giugno 2008 n. 15 (requisito indispensabile per dare inizio al procedimento), deve trovare accoglimento la pretesa della ricorrente ad un provvedimento espresso e motivato (art. 2, 1° comma l. 7 agosto 1990 n. 241) che concluda il procedimento previsto dall'art. 5 della l.r. 20 dicembre 1973, n. 26.

Deve quindi essere affermato l'obbligo per la Regione Puglia di pronunciarsi con provvedimento espresso sull'atto di diffida notificato in data 5 giugno 2009 dalla ricorrente e sull'istanza di modificazione della circoscrizione comunale ai sensi dell'art. 5 della l.r. 20 dicembre 1973, n. 26 presentata in data 24 ottobre 2008, nel termine indicato in dispositivo.

La sostanziale novità delle questioni trattate permette di procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione I di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, ordina alla Regione Puglia di pronunciarsi, con provvedimento espresso, sull'atto di diffida notificato in data 5 giugno 2009 dalla ricorrente e sull'istanza di modificazione della circoscrizione comunale ai sensi dell'art. 5 della l.r. 20 dicembre 1973, n. 26 presentata dall'Amministrazione comunale di Avetrana in data 24 ottobre 2008, entro 90 (novanta) giorni dalla notifica o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita ad opera dell'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2010 con l'intervento dei Signori:

Aldo Ravalli, Presidente

Luigi Viola, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/03/2010

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

IL SEGRETARIO