

Le comunità montane

(sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 244 del 2005)¹

Vincenzo CERULLI IRELLI

La posizione costituzionale delle comunità montane, come enti locali di governo dei territori montani, esce ridefinita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 244 del 2005, in modo sostanzialmente convincente; e in piena adesione al nuovo testo costituzionale del Titolo V.

Sul punto si deve premettere che in detto testo costituzionale, come è noto, le comunità montane non sono menzionate tra gli enti del governo territoriale. Infatti sia l'art. 114 e che l'art. 118 nel ridefinire l'assetto della Repubblica, menzionano oltre allo Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni.

La proposta di menzionare anche le comunità montane, che fu affacciata da alcune parti politiche, non trovò l'assenso del Parlamento.

Tuttavia, il principio associativo degli enti locali e segnatamente dei comuni di minore dimensione, anch'esso espressamente non menzionato (non si parla nel testo di "comuni singoli e associati", ma semplicemente di "comuni") è ben presente nella logica complessiva del testo anche come espressione di alcuni suoi fondamentali principi.

Infatti, il principio secondo il quale l'esercizio delle funzioni amministrative deve essere dislocato al livello più prossimo rispetto agli amministrati o ai bacini di utenza (principio del decentramento o della sussidiarietà), che trova nel testo espressione, a carattere un po' enfatico, nella titolarità, per regola, delle funzioni amministrative in capo ai comuni, è bilanciato dai principi di differenziazione ed adeguatezza.

Il principio del decentramento o di sussidiarietà si traduce nel principio della dimensione territoriale degli interessi, per cui ciascuna funzione amministrativa deve essere dislocata in capo all'ente territoriale a seconda della dimensione territoriale dei relativi interessi curati. La dislocazione perciò è rispettivamente comunale, provinciale o regionale a seconda che si tratti di interessi rispettivamente comunali, provinciali o

¹ Relazione al Convegno UNCEM, Roma, 29 settembre 2005

regionali; con preferenza tuttavia per la dislocazione comunale, sempre laddove possibile come quella più prossima agli amministrati.

Ma i principi di differenziazione e di adeguatezza significano che ciascun ente del governo territoriale può diventare titolare delle funzioni amministrative corrispondenti alla relativa dimensione degli interessi, se nel concreto presenta una capacità di governo adeguata (dimensione demografica e territoriale, mezzi finanziari, disponibilità di personale etc.): principio di adeguatezza. E perciò ogni ente del governo territoriale, a seconda di codesta capacità di governo, si presenta in posizione differenziata rispetto agli altri, sia in ordine alle funzioni di cui può essere titolare, sia in ordine alla stessa disciplina della sua organizzazione e del suo funzionamento: principio di differenziazione (che fa cadere l'antico *idolum* dell'omogeneità del governo locale).

L'applicazione di questi principi comporta che gli enti del governo territoriale di dimensioni minori o addirittura minime (come sicuramente sono alcune migliaia di comuni italiani e quasi interamente quelli delle zone montane) sono tenuti ad associarsi tra loro al fine dell'esercizio in comune delle funzioni amministrative che non siano di strettissima appartenenza municipale, che necessita di un determinata dimensione organizzativa.

Il principio dell'associazionismo, e in conseguenza la pratica dell'associazionismo, diviene perciò applicazione necessaria dei principi di differenziazione ed adeguatezza e dello stesso principio di sussidiarietà; è quello che consente da una parte la piena valorizzazione e il rafforzamento del governo locale, in attuazione dei principi di decentramento e di sussidiarietà, e dall'altra parte il rispetto delle esigenze proprie dell'adeguatezza organizzativa e funzionale che stanno alla base di un governo locale che presenti condizioni minime di efficienza (anche sulla base del principio del buon andamento).

Ebbene, per quanto riguarda le zone montane, nelle quali, questa problematica si pone, e non solo in Italia, in modo particolarmente pregnante, l'ente associativo tipico, e ormai consolidato nella nostra legislazione è la comunità montana; mentre nei restanti territori, non caratterizzati dall'essere territori montani, l'ente associativo tipico previsto nella nostra legislazione è l'unione dei comuni.

Correttamente il Testo unico vigente, definisce le comunità montane come “unioni di comuni, enti locali costituiti tra comuni montani e parzialmente montani ... per la valorizzazione delle zone montane nell’esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l’esercizio associato di funzioni comunali” (art. 27 T.U. enti locali). Ma occorre anche ricordare che la Costituzione in altro articolo, prevede specifici compiti in capo al Legislatore intesi a conseguire “il razionale sfruttamento del suolo” e a “stabilire equi rapporti sociali” attraverso una serie di interventi di politica agraria; nonché a disporre specifici provvedimenti “a favore delle zone montane” (art. 44).

E previsioni simili sono contenute nella normazione europea.

Ciò significa che la politica delle zone montane consta di provvedimenti specifici data la particolarità dei problemi propri di quelle zone; ciò che si traduce anche nella previsione di specifiche organizzazioni di governo a livello locale cui affidare la gestione sul territorio di codeste politiche.

Questo è il quadro ordinamentale che abbiamo di fronte.

La sentenza n. 244/2005 contiene alcune affermazioni molto importanti che completano questo quadro. Anzitutto essa afferma che alla comunità montana va riconosciuta la “ natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo”. Pur non essendo le comunità montane espressamente menzionate tra gli enti del governo territoriale, la Corte riconosce ad esse questa natura, riecheggiando una precedente sentenza, come “caso speciale di unione di comuni create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, funzioni proprie, funzioni conferite e funzioni comunali” (v. anche Corte cost. n. 229/2001).

Ciò deriva evidentemente dalla considerazione delle esigenze proprie che il governo locale presenta nelle zone montane.

Ma più significativo è proprio il riconoscimento, in capo alle comunità montane, accanto alle funzioni ad esse conferite dalla legge e a quelle delegate da parte dei comuni associati, di funzioni proprie; caratteristica questa dei comuni e delle province, come enti del governo territoriale necessari, ed espressione del principio di autonomia (art. 118, 2° comma).

E' ben noto che le funzioni proprie sono quelle identificative del tipo di ente in quanto ente di governo di una determinata comunità. La presenza di funzioni proprie riconosciute in sede costituzionale, è un limite per la legislazione statale e regionale, che nel definire l'ambito funzionale proprio di ciascun ente non può non riconoscere ad esso dette funzioni, come quelle che ne identificano la natura di ente di governo.

Il riconoscimento all'ente di funzioni proprie, intese in questo senso, ne rende costituzionalmente necessaria la presenza. E' evidente che con riferimento alle comunità montane le funzioni proprie sono quelle identificative del governo territoriale montano. In base al principio affermato dalla Corte, queste funzioni non possono ormai non essere riconosciute in capo a detto ente, e non possono perciò essere trasferite altrove: la comunità montana diviene ente locale necessario (perciò non sopprimibile dalla legge); le sue funzioni di base si manifestano come funzioni necessarie del governo territoriale.

In ordine alla disciplina del funzionamento delle comunità montane, nonché in ordine alla disciplina relativa all'esercizio della gran parte delle funzioni di loro competenza, indubbiamente competente è la legge regionale.

Su questo, invero, non ci sono dubbi, in virtù dell'art. 117 Cost. (competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi del 4° comma, non essendo la materia prevista nel 2° o nel 3° comma). Non si comprende quindi perché da più parti ci si stupisce del fatto che la Corte abbia espressamente affermato che la disciplina delle comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali, contenuta nel decreto legislativo n. 267 del 2000, rientra nella "competenza legislativa residuale delle regioni ai sensi dell'art. 117, 4° comma della Costituzione". Infatti è ben noto che l'art. 117, 2° comma lett. p) nel riservare alla legislazione esclusiva dello Stato alcune materie attinenti al governo locale, come esattamente ricorda la Corte, "fa espresso riferimento ai comuni, alle province e alle città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa".

Ma se queste affermazioni in ordine alla competenza legislativa regionale sono da ritenersi pacifiche, resta viceversa aperto il problema di stabilire quali sono i limiti (o se si vuole i contenuti di codesta legislazione di competenza regionale).

Questo problema si pone per certi aspetti nei confronti della competenza legislativa statale, e per altri aspetti, più rilevanti e delicati, nei confronti dell'autonomia normativa comunale.

Sul primo versante si può ricordare che l'art. 44 fa riferimento alla legge senza ulteriori specificazioni, e ciò è da intendere tanto alla legge statale che alla legge regionale, a seconda della rispettiva competenza stabilita dall'art. 117. Insomma, l'art. 44, come altre norme della prima parte della Costituzione, si deve leggere, al fine di determinare la competenza legislativa, sulla base dell'art. 117.

Nel nostro caso, è da ritenere che la gran parte delle materie che possono essere comprese tra i “provvedimenti a favore delle zone montane” di cui all'art. 44, è compresa nella competenza regionale. In alcuni casi, nella competenza regionale residuale (art. 117, 4° comma), in altri nella competenza concorrente (3° comma). Dalla forestazione all'agricoltura, alle opere pubbliche, all'organizzazione dei trasporti, all'organizzazione scolastica, al diritto allo studio, alle politiche dell'occupazione, alle politiche di incentivazione delle piccole e medie imprese e della cooperazione, tutto ciò è ascritto o alla competenza residuale delle regioni o alla competenza concorrente. In alcune di queste materie lo Stato conserva una competenza legislativa in termini di principi.

Si rinvencono tuttavia anche, in queste stesse materie, settori di intervento attinenti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Si pensi alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, 2° comma lett. m) che segnatamente si riferiscono ai territori meno avvantaggiati, tra i quali sicuramente quelli montani; alle norme generali sull'istruzione (art. 117, 2° comma lett. n.); alla disciplina della previdenza sociale (lett. o); e così via.

Ma sul versante dell'organizzazione degli enti non si rinvencono competenze legislative in capo allo Stato, il quale, come è noto, non è più titolare di una competenza legislativa generale in materia di organizzazione pubblica.

Le organizzazioni pubbliche in termini generali sono rette esclusivamente dai principi costituzionali e segnatamente da quelli di cui all'art. 97.

Gli enti del governo territoriale tuttavia, comuni, province e città metropolitane, sono dotati come è noto di un'ampia autonomia normativa nel settore dell'organizzazione, costituzionalmente garantita ai sensi dell'art. 117, 6° comma Costituzione. E' da ritenere che questa autonomia organizzativa si estenda anche alle forme associative tra gli enti locali. Ciò significa che l'unione di comuni, nella sua organizzazione è oggetto della disciplina normativa adottata dai comuni associati e successivamente dagli organi della stessa unione, dotati a loro volta, di potestà regolamentare e di potestà statutaria.

Lo stesso, e si direbbe a maggior ragione, vale per quelle unioni di comuni a carattere necessario che sono le comunità montane.

In conseguenza la disciplina organizzativa di questi enti, nei limiti ovviamente dei principi costituzionali o di quei principi generalissimi dell'organizzazione pubblica che si trovano espressi nella legislazione statale in applicazione dei principi costituzionali, è oggetto della disciplina normativa adottata in autonomia dagli enti locali medesimi; allo stesso modo, occorre sottolinearlo, dei comuni e delle province.

In tale ambito perciò la potestà legislativa regionale ha un piccolissimo spazio di applicazione; che ad esempio può esprimersi nel settore dei controlli sostitutivi, come nel caso risolto dalla Corte costituzionale, nel settore dei controlli interni, nel settore finanziario tenendo conto che la spesa delle comunità montane in larghissima misura avviene attraverso mezzi regionali; e poco altro.

Sicuramente la legislazione regionale non può investire le modalità di nomina o di elezione del presidente, la composizione degli organi di governo, le forme di rappresentanza degli enti locali associati nell'ambito degli organi della comunità montana; e così via.

Quanto alla individuazione degli ambiti territoriali, nei quali ciascuna comunità montana si forma, è da ritenere che debba essere frutto della libera scelta dei comuni associati, sia pure sulla base di criteri di pianificazione e di programmazione stabiliti dalla regione. E' sicuramente da escludere che la singola comunità montana possa essere formata, come avviene in base alla disciplina vigente, per atto della regione.

In materia si possono soltanto prevedere dei poteri sostitutivi in capo alla regione, in caso di mancata formazione autonoma della comunità montana, dato il carattere necessario della stessa.

Con riferimento alle comunità montane esistenti il relativo ambito territoriale potrà essere modificato su iniziativa degli stessi comuni associati. Mentre è da escludere che essi possano aderire anche ad unioni di comuni. L'unione di comuni nelle zone montane (necessaria) è una sola, ed è la comunità montana.