

Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?

di Nicola Viceconte
Assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso
l'Università degli Studi del Piemonte Orientale
"Amedeo Avogadro"

1. Premessa.

Nel corso del 2010 la Corte costituzionale è stata ancora una volta chiamata a giudicare su questioni concernenti la disciplina delle Comunità montane, dopo aver ricondotto, in precedenti pronunce, la competenza in materia alla potestà legislativa residuale delle Regioni, di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost.

La sentenza n. 27 del 2010 fornisce ulteriori indicazioni di rilievo, soprattutto per quanto concerne la questione del finanziamento di tale categoria di enti locali, legittimandosi gli interventi statali dettati al fine di disporre il riordino degli stessi, mediante l'esercizio delle potestà legislative in materia di principi di coordinamento finanziario e nella specie attraverso una riduzione del finanziamento delle Comunità montane. Tale materia, infatti, appare come uno dei settori in cui maggiormente il legislatore statale ha fatto uso delle proprie prerogative al fine d'incidere su competenze legislative regionali, anche residuali, facendo leva su un atteggiamento sinora non troppo severo della Corte, che si è manifestato anche in ulteriori ambiti, quale ad esempio quello della sanità¹. Il coordinamento finanziario, in tal modo, ha consentito una dilatazione e una flessibilizzazione delle competenze statali piuttosto evidente, in virtù della tendenza della Corte a interpretare secondo criteri finalistici le normative sottoposte al suo sindacato, come ben sottolineato proprio per le Comunità montane. Nel caso di specie, come si avrà modo di sottolineare, la questione è ancor più complessa, poiché l'asserita potestà residuale delle Regioni si scontra con l'ormai palese fine ultimo del legislatore statale di arrivare, se non alla totale abolizione, almeno a un assai drastico ridimensionamento delle Comunità montane, con l'obiettivo di una riduzione globale della spesa pubblica². Proprio sotto tale profilo

1

¹ Così, la pur riconosciuta potestà residuale in materia di "organizzazione sanitaria" (si pensi in particolare alla sentenza n. 510 del 2002) è stata sostanzialmente svuotata dalla Corte costituzionale, essendo stati sovente ricondotti ai principi fondamentali in materia di "tutela della salute" anche aspetti di carattere organizzativo, dato l'inestricabile legame tra profilo organizzativo e realizzazione del principio fondamentale (si pensi, ad esempio, alle sentenze nn. 270 e 437 del 2005 e n. 181 del 2006).

² Su tale "scontro" tra prerogative regionali ed esigenze di finanza pubblica cfr. S. MUTTONI, *Punti fermi in tema di Comunità montane? Prime note a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237*, in *Il diritto della Regione*, 2009, p. 260.

nuovi sviluppi si registrano in virtù della l. n. 191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010), in cui si abolisce *tout court* il fondo di finanziamento delle Comunità montane, il che ha portato all'impugnazione da parte delle Regioni Calabria, Liguria e Campania (rispettivamente con i ricorsi nn. 28, 32 e 36 del 2010). Lo "scontro" tra esigenze di contenimento della spesa e autonomia regionale, pertanto, potrebbe essere arrivato riguardo alle Comunità montane all'ultimo atto, essendo la Corte chiamata a giudicare ormai sul definitivo abbandono del finanziamento di enti locali "non costituzionalmente necessari" da parte dello Stato (e la questione è ancor più complessa se si tiene conto di ulteriori misure della legge finanziaria finalizzate alla soppressioni di altre categorie di enti, quali i consorzi di gestione tra enti locali o il difensore civico, anch'esse oggetto d'impugnazione da parte delle Regioni³).

2. *Le Comunità montane nella ricostruzione della Corte costituzionale.*

Nel regime antecedente alla novella costituzionale di cui alla l. cost. n. 3 del 2001, la giurisprudenza costituzionale aveva pienamente legittimato l'istituzione delle Comunità montane quali ulteriori enti locali (in particolare si pensi alle sentenze n. 307 del 1983 e 229 del 2001). D'altronde, oltre a dare attuazione a quelle esigenze di tutela delle zone montane garantite dall'art. 44, comma 2, Cost., la possibilità per la legge statale d'istituire enti locali diversi da quelli previsti dalla Costituzione (Comuni e Province) era espressamente contemplata dagli artt. 118 e 130 Cost.⁴. Alle Comunità montane, qualificate dal Testo unico sugli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) quali Unioni di comuni, pertanto, la fonte statale poteva legittimamente attribuire l'esercizio di funzioni amministrative, stabilendo anche margini per le leggi regionali di disciplina delle stesse. Inoltre, proprio poiché il testo costituzionale del 1947 garantiva solo l'esistenza degli enti locali "necessari" (Comuni e Province appunto), rinviando comunque alla legge statale la determinazione dei relativi ambiti di autonomia, ne derivava una sorta di equiparazione fra tale categoria di enti e le Comunità montane istituite⁵; in tal modo, pertanto, si riconosceva alle stesse un'ampia autonomia, da ultimo ben espressa dal potere di dotarsi di un proprio

2

³ In parte ciò costituisce l'oggetto del ricorso n. 36/2010 della Campania, ma sono pendenti in tale materia ulteriori ricorsi, quale, ad esempio, il n. 31 del 2010 promosso dalla Regione Toscana. Sul punto vedi A. GENTILINI, *Contenimento della spesa e autonomia degli enti locali: alcune osservazioni sui ricorsi di legittimità costituzionale in via principale, promossi nel I trimestre 2010*, in questa Rivista, n. 001/2010, p. 4 e ss.

⁴ Cfr. R. VIGOTTI, *Comunità montane*, in AA. VV. (a cura di F. PITERÀ, R. VIGOTTI) *La riforma degli enti locali*, Torino, 2002, p. 174 e ss.

⁵ Così R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, pp. 27-28.

statuto e, in seguito alla legge n. 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia”), anche dalla titolarità del potere regolamentare⁶.

La revisione costituzionale del 2001, con cui è venuta meno nel testo costituzionale la dizione di “altri enti locali”, com’è facile immaginare, ha posto all’attenzione degli interpreti il problema della legittimità delle Comunità montane nel nuovo regime e del conseguente riparto di competenze normative sulle stesse⁷.

La Corte costituzionale è intervenuta più volte sulla materia, dando una nuova sistematizzazione della stessa con la pronuncia n. 244 del 2005, ripresa dalle sentenze nn. 456 del 2005 e 397 del 2006. La disciplina delle Comunità montane, dunque, è stata ricondotta alla potestà legislativa residuale di cui all’art. 117, comma 4, Cost. (restando il T.U.E.L. tuttavia in vigore per il principio di continuità, sino alla sua sostituzione con le normative regionali⁸). A detta della Corte, infatti, da un lato gli art. 114 e 118 Cost. non contemplano tali enti locali tra quelli necessari e tutelati a livello costituzionale; dall’altro, l’art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., prevedendo una competenza statale riguardo agli enti locali solo per quanto concerne la legislazione elettorale, la forma di governo e le funzioni fondamentali degli stessi, limiterebbe a quelli previsti dalla Costituzione, cioè Comuni, Province e Città metropolitane, tale potestà d’intervento normativo. Dal che, appunto, se ne dovrebbe dedurre l’ascrivibilità della disciplina delle Comunità montane alla potestà residuale regionale.

3

In tal modo, pur non facendo venir meno la natura di ente locale delle Comunità, che anzi trova conferma nel conferimento di potestà statutaria e regolamentare, se ne restringe l’ambito di autonomia rispetto alla fonte regionale, come emerge chiaramente nella giurisprudenza costituzionale sul potere sostitutivo delle Regioni sugli atti attribuiti alla competenza di tale tipo di ente. Nella sentenza n. 397 del 2006, in particolare, la Corte, ribadendo l’ammissibilità di poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali, nega che le garanzie previste dall’art. 120 Cost. (precisate dalla sentenza n. 43 del 2004) valgano anche per gli atti delle Comunità montane, in quanto enti la cui autonomia non è appunto garantita a livello costituzionale e la cui disciplina è rimessa alla fonte regionale; al più, per tali atti varrebbero solo quelle

⁶ Va precisato che a quanto sottolineato faceva eccezione la normativa delle Regioni a Statuto speciale, alle quali la l. cost. n. 2 del 1993 ha conferito la competenza piena in materia di ordinamento degli enti locali della Regione (già prevista per la sola Regione Sicilia). In questo caso, dunque, era alla fonte regionale che spettava (e tuttora spetta) sia la previsione, sia la disciplina, sia l’eventuale soppressione delle Comunità montane. Sul punto si veda Corte cost., sent. n. 229/2001.

⁷ Ritiene non ostativa alla loro istituzione con legge la mancata menzione delle Comunità montane o di “altri enti locali” negli art. 114 e 118 Cost. C. L. KUSTERMANN, *L’inquadramento delle Comunità montane prima e dopo la legge costituzionale 3/2001*, in *Regioni e Comunità locali*, 2002, n. 5, pp. 39-40.

⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 383 del 2002.

garanzie procedurali proprie del cd. “giusto procedimento”, in applicazione di principi generali del diritto amministrativo.

In conclusione, le Comunità montane verrebbero a configurarsi sempre quali Unioni di Comuni, precludendosi però, in linea di principio, un potere d'intervento statale, con la conseguente inapplicabilità, salvo il principio di continuità, del T.U.E.L. Tuttavia, come già accennato in premessa, una forte capacità d'incidere sull'autonomia regionale riguardo alla disciplina di siffatti enti locali appare comunque possibile per lo Stato, nella specie attraverso i principi fondamentali posti nella materia del “coordinamento della finanza pubblica”⁹. La qual cosa risulta rafforzata dal fatto che l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, per esplicita affermazione della giurisprudenza costituzionale¹⁰, è ancora *in fieri*, non avendo trovato piena attuazione le disposizioni di cui all'art. 119 Cost., neppure in virtù dell'approvazione della legge delega sul cd. “federalismo fiscale” (l. n. 42 del 2009), di cui si attendono ancora i decreti attuativi (se si esclude quello sul c.d. “federalismo demaniale”, d.lgs. n. 85 del 2010). Su un piano generale¹¹, infatti, la Corte considera quali principi fondamentali di coordinamento finanziario quelli che, in primo luogo, si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della spesa medesima (intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente); in secondo luogo, le disposizioni che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi e incidano temporaneamente su una complessiva e non trascurabile voce di spesa. In altri termini, il legislatore statale può stabilire solo un limite complessivo, che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, senza vincolare le Regioni e le Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio. Tuttavia, specie in virtù del c.d. Patto di stabilità interno, entro questi limiti lo Stato può legittimamente imporre alle Regioni, alle Province autonome e agli enti locali vincoli alle politiche di bilancio, che indirettamente incidano sull'autonomia regionale di spesa, per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. In tal modo, inoltre, anche le norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto le predette finalità risultano legittime, prescindendosi da un discorso di tipo gradualistico sul loro dettaglio. In tal senso, pertanto, le esigenze di contenimento della spesa pubblica assumerebbero carattere “prevalente” rispetto alla potestà legislativa regionale, secondo i noti criteri

4

⁹ Per una riflessione sulla più recente giurisprudenza costituzionale riguardo al coordinamento della finanza pubblica vedi I. BORRELLO, *Il coordinamento della finanza pubblica ancora al vaglio della Corte costituzionale*, commento a Corte cost. n. 284 del 2009, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 597 e ss.

¹⁰ Così, da ultimo, le sentenze nn. 94 e 107 del 2009.

¹¹ Assai numerosa la giurisprudenza costituzionale in materia. Tra tutte, vedi la sent. n. 417 del 2005.

elaborati dalla Corte costituzionale¹², che sovente riconduce alle finalità di contenimento della spesa, piuttosto che ad altre materie, il nucleo essenziale di un complesso normativo¹³, anche quando vengano in gioco potestà riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost., quale ad esempio *l'organizzazione e il funzionamento della Regione*¹⁴.

3. *La disciplina delle Comunità montane tra autonomia regionale e coordinamento della finanza pubblica.*

Il carattere “pseudo-finalistico” che la Corte attribuisce al coordinamento finanziario, che crea quasi a una sorta di assimilazione tra i principi fondamentali di tale materia e le cd. “materie trasversali”¹⁵, è ben evidente nella sentenza in esame, la n. 27 del 2010, che riprende le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza costituzionale già nella pronuncia n. 237 del 2009. In quest’ultima, infatti, da un lato si era ribadita la natura di ente locale autonomo delle Comunità montane, benché costituzionalmente non necessario, nonché la devoluzione alla competenza regionale della relativa disciplina, specificando anzi come spettasse all’ente Regione la disposizione dell’eventuale soppressione delle stesse; dall’altro lato, nondimeno, la Corte aveva riconosciuto la legittimità di norme statali poste al fine di realizzare un riordino di siffatti enti, nella specie le misure, di cui alla legge finanziaria per il 2008 (l. n. 244 del 2007), tese ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle Comunità montane, le quali avrebbero, appunto, natura di principio fondamentale della materia *coordinamento della finanza pubblica*. Misure che, in tal modo, “prevarrebbero” sulle competenze residuali regionali in materia, pur non negandosi, in definitiva, la loro sussistenza. Tuttavia, in virtù dei criteri generali sopra ricordati, la legittimità della legge statale era limitata alla fissazione di alcuni “indicatori”, non vincolanti, né dettagliati, né autoapplicativi, volti a dare un orientamento di massima alle modalità con le quali dovesse essere attuato il riordino; illegittima, invece, era la previsione di dettagliate conseguenze di carattere ordinamentale per la mancata

5

¹² Sulla giurisprudenza costituzionale in materia d’intreccio di competenze si vedano G. FERRAIUOLO, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 162 e ss.; L. RONCHETTI, N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale nel 2005*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura dell’Issirfa, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 152 e ss.; L. RONCHETTI, *La giurisprudenza costituzionale nel 2007* e N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale nel 2006*, in *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura dell’Issirfa, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 147 e ss. e pp. 233 e ss.

¹³ Cfr., tra le tante, le sentt. n. 50 del 2005, n. 181 del 2006, n. 88 del 2009.

¹⁴ Così, ad esempio, le sentenze n. 159 del 2008 e n. 188 del 2007.

¹⁵ Cfr. G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, al sito www.forumcostituzionale.it, p. 2 e ss., spec. pp. 4-6.

attuazione delle disposizioni sul riordino (come, ad esempio, l'automatica soppressione di determinate Comunità).

La sentenza n. 27 del 2010 compie un ulteriore passo in avanti, legittimando anche la riduzione dei trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane (regolamentati principalmente dal d.lgs. n. 504 del 2002 e già in parte ridotti dalla finanziaria 2008), per un importo pari a 30 milioni di euro per il triennio 2009-2011 (art. 76, comma 6 *bis*, d.l. n. 112 del 2008, convertito in l. n. 113 del 2008). Anzi, la pronuncia afferma perentoriamente come, rientrando nella potestà residuale regionale la disciplina delle Comunità montane, ne consegua che, in base all'art. 119 Cost., siano le Regioni stesse (insieme ai Comuni di cui le Comunità sono proiezione) a dover provvedere al loro finanziamento. Pertanto, la riduzione degli stanziamenti statali a favore di siffatti enti non costituirebbe una diretta lesione delle prerogative regionali, rientrando ancora una volta tra le misure di contenimento della spesa pubblica espressione della competenza statale in materia di coordinamento finanziario, come visto a proposito della sentenza n. 237 del 2009. In tal senso, solo qualora tali interventi di manovra finanziaria vadano a incidere direttamente sulla capacità delle Regioni di far fronte alle esigenze di spesa poste dalle funzioni loro attribuite, potrebbe postularsi una lesione delle norme costituzionali, dovendosi garantire sempre la sussistenza delle risorse necessarie per il finanziamento integrale delle funzioni in questione (art. 119, comma 4, Cost.)¹⁶. Come precisato dalla Corte, già nella giurisprudenza ante-novella costituzionale¹⁷, tuttavia, le disposizioni in materia di finanza pubblica devono valutarsi avendo a oggetto il complesso delle misure ivi contenute, secondo una valutazione non atomistica, su singole voci di spesa, di cui potrebbe anche prevedersi una drastica riduzione, non necessariamente lesiva, però, dell'autonomia finanziaria locale. Ciò conferma, come si accennava, che la decisa riduzione del fondo per le Comunità montane non costituisce una disposizione di per sé illegittima, proprio in virtù della natura di ente locale non necessario e non costituzionalmente garantito delle stesse; in nessun modo, infatti, la ricorrente (la Regione Liguria nel caso di specie) dimostrava che la riduzione del finanziamento, da sola, avrebbe comportato, in un contesto comunque di contenimento della spesa pubblica, una carenza di risorse disponibili da parte delle Regioni tale da rendere impossibile il finanziamento delle proprie funzioni fondamentali.

In conformità a quanto stabilito già con la sentenza n. 237 del 2009, invece, illegittima è l'indicazione di rigidi criteri almetrici ai fini della distribuzione delle

¹⁶ Vedi Corte cost. n. 155 del 2006 e n. 256 del 2007.

¹⁷ Così Corte cost. n. 507 del 2000, n. 437 del 2001, n. 381 del 2004 e, da ultimo, n. 298 del 2009.

risorse (ossia che la riduzione delle risorse debba riguardare prioritariamente le Comunità montane al di sotto di una determinata altitudine); in tal modo, infatti, non si danno solo alcuni indicatori, ma si forniscono criteri puntuali i quali non possono considerarsi certo principi fondamentali di coordinamento finanziario. Inoltre, incostituzionale è anche la previsione del ricorso a un decreto del Ministro dell'interno (di concerto con il Ministro dell'economia) per l'attuazione delle prescrizioni sin qui esaminate. A detta della Corte, infatti, "... la connessione indissolubile tra i problemi del finanziamento e i problemi della stessa esistenza ed articolazione delle comunità montane...", rende necessario il pieno coinvolgimento delle Regioni, ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione. L'intreccio di competenze che nella sentenza n. 237 del 2009 era risolto a favore della prevalenza dei principi di coordinamento finanziario, in conclusione, non consente l'eliminazione, nella fase amministrativa e di attuazione dei precetti statali, dell'adozione delle opportune procedure di cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali, pur non precisandosi nettamente quale sia il "pieno" coinvolgimento da realizzarsi.

7

Dunque, la sentenza n. 27 del 2010 conferma la possibilità per la legge statale d'intervenire in modo assai incisivo sulla materia delle Comunità montane, nell'esercizio delle proprie attribuzioni riguardo al coordinamento finanziario. Inoltre, essa mostra come la Corte, pur avendo ricondotto alla potestà residuale regionale la normativa su tali enti locali, si trovi davanti alla ormai manifesta volontà del legislatore statale di esercitare ogni propria attribuzione al fine di portare le Regioni a una drastica riduzione degli stessi, se non alla loro progressiva abolizione.

Quanto detto risulta ancor più evidente nelle previsioni di cui alla legge finanziaria per il 2010 (l. n. 191 del 2009, art. 2, comma 187), in cui, anzi, il potere d'intervento statale appare ancora più dirompente, abolendosi *tout court* il fondo di finanziamento per le Comunità montane (di cui al citato d.lgs. n. 504 del 2002), pur stabilendosi (sino all'attuazione della l. n. 42 del 2009), all'interno della manovra, interventi privilegiati per i Comuni montani (nella misura del 30% delle risorse destinate dalla normativa vigente)¹⁸. Una previsione questa, la quale inevitabilmente, ha portato all'impugnazione di tali disposizioni da parte delle Regioni.

¹⁸ In senso contrario a un "semplicistico" taglio delle Comunità montane S. PIAZZA, *Nuovi moti di ricerca in tema di Comunità montane. Perché non studiarle prima di eliminarle?*, in *Nuova rass.*, 2009, p. 1898 e ss., spec. 1906 e ss. Considera tuttora il mantenimento delle Comunità montane una valida attuazione dell'art. 44, comma 2, Cost., nonché del principio di sussidiarietà S. MUTTONI, *Punti fermi in tema di Comunità montane?*, cit., p. 261.

Nei ricorsi, in sostanza e prescindendo da specifici motivi d'impugnazione meno rilevanti in questa sede¹⁹, l'illegittimità delle norme statali è motivata appunto sulla base dell'inammissibile lesione della potestà legislativa regionale da parte delle stesse, poiché la totale abolizione del fondo di finanziamento delle Comunità montane non potrebbe avere altra conseguenza che quella di obbligare le Regioni a scelte abolizionistiche, svuotando del tutto quella competenza residuale riconosciuta dalla Corte stessa (in particolare nell'istituzione e soppressione delle Comunità). In tal modo, infatti, non si detterebbero meri principi di coordinamento finanziario, ma disposizioni di dettaglio, vincolando le Regioni a scelte puntuali (abolire l'ente in questione); inoltre, sarebbe leso anche l'art. 119, comma 4, Cost., minandosi la stessa possibilità di garantire l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni e dalle stesse devolute alle Comunità montane e ai Comuni di cui costituiscono proiezione. Ciò, pertanto, oltre a entrare in contraddizione con le finalità di cui alla legge finanziaria del 2008, che dava indicatori per il riordino del sistema, verrebbe a ledere lo stesso giudicato costituzionale formatosi in seguito alla sentenza n. 237 del 2009, ove gli spazi d'intervento del legislatore statale, mediante l'uso degli strumenti di finanza pubblica, sarebbero stati limitati alla riduzione, previa fissazione di meri indicatori, delle forme di finanziamento (ric. n. 28 del 2010).

8

Ora, il problema che si pone è quello di valutare se la nuova normativa statale sia in effettivo contrasto con i principi costituzionali, per come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale in particolare nella sentenza n. 27 del 2010. Come emerge dalle stesse osservazioni delle ricorrenti, la violazione dell'art. 117, comma 4, Cost., non è così evidente, benché si tratti di misure perlomeno "*borderline*" tra prerogative statali e regionali e dunque di non chiara legittimità²⁰. In effetti, anche se

¹⁹ La Regione Calabria (ric. n. 28/2010), ad esempio, adduce anche l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate, visto lo sconvolgimento del sistema di programmazione territoriale che comporterebbero. Ma ciò è insito in ogni intervento di riduzione della spesa pubblica e sarebbe solo un effetto secondario sulle normative regionali in materia di programmazione, sempre tenuto conto che le funzioni di programmazione delle Comunità montane non hanno copertura costituzionale.

²⁰ Inoltre, come emerge dal ricorso della Regione Campania (n. 36/2010), in particolare se si tiene conto del collegamento tra il fondo ordinario di finanziamento delle Comunità montane e il concorso statale al fondo consolidato (legge n. 285 del 1977 e n. 730 del 1986) e al fondo per lo sviluppo degli investimenti (d.l. n. 511 del 1988, conv. in l. n. 20 del 1989), le inevitabili ripercussioni ad esempio sulle retribuzioni avvenute in base a tali fondi diverrebbe molto a rischio; e in tal senso il carattere delle disposizioni statali più difficilmente potrebbe ricondursi a quello di principi di coordinamento della finanza pubblica. Sotto un altro aspetto, (ricorso n. 32/2010 della Liguria), l'assenza di qualsiasi concorso statale al finanziamento delle Comunità montane, a copertura dei mutui in essere, accesi sotto la vigenza e la copertura finanziaria del d.lgs. n. 504 del 1992, conformemente alla norma autorizzatoria di cui all'art. 28, pone ulteriori profili di legittimità costituzionale; in virtù del principio di ragionevolezza e legittimo affidamento, infatti, queste potrebbero trasformarsi in obbligazioni carenti di provvista, in violazione qui sì dell'art. 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost. e il principio di certezza del diritto. E anche sotto il profilo della "transitorietà", di cui alla citata giurisprudenza costituzionale, la totale abolizione del fondo statale stride certamente con l'inquadramento della stessa all'interno delle misure di coordinamento finanziario.

ovviamente assai difficile, non può escludersi che le risorse per il finanziamento delle Comunità montane siano comunque trovate dalle Regioni e la scelta riguardo alla loro soppressione o drastica riduzione possa comunque ricondursi all'autonomia regionale; non a caso, specie nel ricorso proposto dalla Calabria, vengono addotti quali motivi d'illegittimità delle norme impugnate anche ragioni meramente fattuali, come l'indubbia impossibilità per Regioni con un forte *deficit* finanziario nel settore sanitario, quale quella in questione, a far fronte alle esigenze di finanziamento di tali enti locali. La qual cosa, però, di per sé non appare lesiva della competenza regionale, in quanto il profilo quantitativo (dalla riduzione all'abolizione del fondo di finanziamento) non sembra così decisivo, sempre sulla base del fatto che le Comunità montane non sono enti costituzionalmente garantiti.

Problema diverso è dato dalla violazione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali di cui agli artt. 119 e 117, comma 3, Cost., poiché è indubbio che un così drastico intervento può pregiudicare la capacità delle Regioni di far fronte alle proprie attribuzioni; il che, troverebbe conferma nel fatto che la legge n. 191 del 2009 mantenga espressamente in vita forme di finanziamento ai Comuni montani di cui, in conformità all'art. 44, comma 2, Cost., si riconoscono le peculiari esigenze. Un tale provvedimento, infatti, attribuirebbe allo Stato la possibilità di "...scegliere esso stesso quale ente sub-regionale deve esercitare le funzioni di pubblico interesse che sono finanziate, sottraendo alla Regione il potere di liberamente legiferare in materia..."²¹. Anche in questo caso, tuttavia, non sembra sussistere una piena incompatibilità tra tale forma di finanziamento e l'abolizione del fondo, rientrando nelle competenze statali in materia di coordinamento finanziario e di funzioni fondamentali degli enti locali quello di destinare risorse ai Comuni montani, non essendo quella dell'esercizio delle funzioni mediante le Comunità montane un'attribuzione costituzionalmente garantita. Ora, non c'è dubbio che quelli in esame siano strumenti con cui lo stato cerchi pesantemente di condizionare la stessa sopravvivenza delle Comunità montane; tuttavia, se il principio resta quello del finanziamento regionale di tali enti, giacché costituzionalmente non necessari, conformemente a quanto stabilito nella sentenza n. 27 del 2010, la distribuzione delle risorse da parte dello Stato non deve garantire l'esistenza degli stessi, ma solo che le Regioni e gli altri enti locali dispongano di risorse adeguate per l'esercizio delle proprie funzioni. E in ciò il finanziamento per i Comuni montani non appare illegittimo, spostandosi anzi l'allocazione delle risorse da un ente locale rimesso alla potestà legislativa regionale a uno costituzionalmente garantito.

9

²¹ Così il par. 2.1. del ricorso n. 28/2010.

Dubbi molto forti (come emerge soprattutto dai ricorsi della Liguria e della Campania, nn. 32 e 36 del 2010), invece, presentano quelle disposizioni di cui alla legge finanziaria impugnata con cui si stabiliscono nuovamente alcuni precisi criteri almetrici riguardo alla nozione di Comune montano cui redistribuire le risorse in questione, rinviando a un decreto ministeriale le modalità di determinazione di tale distribuzione. In tal caso, infatti, si stabiliscono disposizioni di dettaglio che esulano dalle competenze statali e si lede il principio di leale collaborazione, in contraddizione con quanto stabilito dalla sentenza n. 27 del 2010. Su tali profili, pertanto, la pronuncia della Corte dovrebbe avere carattere caducatorio.

Da ultimo, talune perplessità presenta la stessa assenza di un coinvolgimento delle Regioni nella scelta legislativa statale; infatti, sebbene non possa sostenersi che, per quanto riguarda l'esercizio del potere legislativo o regolamentare, sussista un obbligo di coinvolgimento delle Regioni, che anzi la Corte ha espressamente escluso²², quando siffatte competenze si presentano connesse o intrecciate con competenze legislative regionali (il che è facile si verifichi quando ricorrano potestà statali "teleologicamente orientate"), una qualche forma di partecipazione delle Regioni appare pienamente opportuna e giustificata²³ (e soddisfatta anche dalla mera richiesta di parere della Conferenza Stato-Regioni)²⁴.

10

4. *Riflessioni conclusive: cosa resta della potestà residuale?*

La materia delle Comunità montane, pertanto, costituisce un settore assai delicato dei rapporti tra Stato e Regioni, a cui la Corte è chiamata a dare una non facile soluzione. Tuttavia, a giudizio di chi scrive, taluni punti di criticità avrebbero forse potuto evitarsi dando una diversa ricostruzione rispetto a quella di cui alla sentenza n. 244 del 2005 proprio riguardo all'inquadramento degli enti locali in questione nel nuovo regime costituzionale.

Infatti, si deve rilevare che l'art.114, così come l'art. 118, della Costituzione, fanno dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane degli enti la cui autonomia trova oggi una precisa garanzia costituzionale, dotati di potere normativo e statutario, mentre nessuna menzione è fatta riguardo agli "altri enti locali". Che anzi,

²² Tra le più recenti vedi le sentenze n. 16 del 2010, nn. 225 e 232 del 2009, n. 401 del 2007.

²³ Da ultimo, tra le tante, si vedano le sentenze nn. 12, 200 e 247 del 2009.

²⁴ Una più generale lesione del principio di leale collaborazione viene postulata in particolare nel ricorso della Calabria (n. 28/2010), poiché in alcuni casi particolari (quale quello delle leggi provvedimento) la stessa Corte costituzionale si è pronunciata nel merito di questioni prospettate invocando anche nell'attività legislativa il rispetto del principio di leale collaborazione (si pensi alle sentenze nn. 203 del 2008 e 341 del 2009). Nel caso di specie, producendo le disposizioni di legge impuginate i medesimi effetti diretti di un provvedimento amministrativo, ne deriverebbe la necessità di attenersi alle procedure di leale collaborazione anche nella fase di produzione legislativa.

i Comuni sono riconosciuti in via tendenziale quali destinatari delle funzioni amministrative (art. 118, comma primo, Cost.). In quest'ottica, dunque, l'art. 117, comma 2, lett. p.), Cost., limita la potestà d'intervento dello Stato solo riguardo alle funzioni fondamentali, alla forma di governo e alla disciplina elettorale degli enti locali. Da ciò, tuttavia, non sembra possa desumersi di per sé una competenza della Regione per tutti quegli aspetti non espressamente riservati alla competenza statale, come se anche per le Regioni a statuto ordinario debba riconoscersi una competenza in materia di "ordinamento degli enti locali"²⁵. Una visione siffatta, infatti, è figlia di una ricostruzione del sistema delle autonomie di tipo schiettamente federalistico non del tutto armonica con il nostro ordinamento costituzionale²⁶, che prevede un più intricato ambito di competenze dei vari enti che compongono la Repubblica. La Regione può senz'altro intervenire, nell'ambito delle proprie attribuzioni, ad allocare le funzioni amministrative agli enti locali, anche attraendole a livello regionale quando sia necessario garantirne l'esercizio unitario; ciò, però, senza limitare le prerogative di Comuni e Province, creando altre figure che in tal modo possano sottrarre agli stessi le funzioni costituzionalmente garantite²⁷.

11

Da quanto detto, pertanto, ne conseguirebbe l'attribuzione allo Stato della potestà normativa sulle Comunità montane, prevedendone la possibile istituzione e delineandone i tratti fondamentali, riconducendo alla competenza esclusiva in materia di funzioni fondamentali degli enti locali anche la possibilità di un loro esercizio in forma associata. Non solo, l'indubbio riflesso che la normativa sulle Comunità montane ha sull'organizzazione interna dei Comuni, in virtù del fatto che spesso gli organi di governo delle stesse non solo sono scelti dagli organi comunali, ma hanno tra i loro membri titolari di cariche di governo comunali, fa sì che anche la potestà in materia di forma di governo degli enti locali sia interessata dalla disciplina sulle Comunità montane²⁸. D'altronde, nella citata sentenza n. 456 del 2005, si è inibito alle Regioni di prevedere forme d'incompatibilità tra cariche comunitarie e quelle

²⁵ Ma proprio la giurisprudenza costituzionale, nella sentenza n. 48 del 2003, sembra confermare la differenziazione tra Regioni speciali e ordinarie riguardo all'ordinamento degli enti locali, spettando solo alle prime una piena potestà normativa in materia.

²⁶ Così S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, nota a Corte cost. n. 244 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2125.

²⁷ Sul punto vedi G. U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, nota a Corte cost. n. 244 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 2120 e ss.

²⁸ Così, ad esempio, dovrebbe dedursi per il regime delle incompatibilità, tenuto conto che, nell'ambito della normativa sugli enti di gestione dei servizi pubblici, proprio la Corte costituzionale ha escluso la possibilità di leggi regionali recanti forme d'incompatibilità con cariche di governo locale, appunto in virtù della riserva di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. (sent. n. 29 del 2006). Sul punto vedi G. C. DE MARTIN, R. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, nota Corte cost. n. 237 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2970 e ss.

parlamentari, stante la riserva di legge statale in materia posta dall'art. 65 Cost.; il che, ai sensi di quanto sin qui esposto, non si vede perché non dovrebbe valere anche per gli enti locali²⁹.

Alla luce di tale ricostruzione, dunque, la novella costituzionale avrebbe innovato la materia delle Comunità montane soprattutto sotto il profilo delle garanzie costituzionali di Comuni e Province (e delle future Città metropolitane); il che, inoltre, dovrebbe far escludere la possibilità di prevedere forme di obbligatorietà delle Comunità montane, la quale tendenzialmente non sembra più del tutto "armonica" con il regime costituzionale³⁰. In ogni caso, pur volendosi mantenere tale possibilità³¹, con un'interpretazione ampia dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, tale da consentire anche di obbligare gli enti locali all'esercizio in forma associativa di determinate funzioni, il rispetto dei principi costituzionali renderebbe necessario che la disciplina normativa preveda specifiche forme di tutela dell'autonomia degli enti locali nell'esercizio associato di tali funzioni, a cominciare proprio dal ricordato potere sostitutivo³².

La ricostruzione qui proposta, pertanto, mantenendo in capo allo Stato la legislazione sulle Comunità montane (pur nel rispetto dei principi costituzionali in materia di autonomia locale) avrebbe consentito una più facile soluzione dei rapporti Stato-Regioni in materia, senza quella ricordata dilatazione delle prerogative statali in un settore in cui, probabilmente, poteva evitarsi. Nelle pronunce della Corte, invece, la sovranità regionale sugli enti locali "non costituzionalmente necessari", pur formalmente salvaguardata, ha subito un notevole ridimensionamento mediante interventi statali giustificati dallo "scudo" del contenimento della spesa.

Le decisioni sui ricorsi avverso la legge finanziaria 2010 avranno modo di chiarire, in un contesto legislativo evidentemente teso a una riduzione delle Comunità montane, in cui anzi se ne mette in dubbio la stessa utilità ed esistenza, proprio dove finiscono i limiti della potestà statale di coordinamento finanziario e permangono i margini e la reale esistenza di una legislazione regionale in materia di enti locali.

²⁹ Cfr. T. F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, nota a Corte cost. n. 456 del 2005, in *Le Regioni*, 2006, pp. 554-555.

³⁰ Su questa linea mi sembra S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, cit., pp. 2125-2126.

³¹ Così G. C. DE MARTIN, R. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, cit. pp. 2079-2980; *Contra*, G. U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, cit., p. 2121.

³² Sotto tale profilo, quindi, anche la decisione n. 397 del 2006 lascia piuttosto perplessi, poiché è indubbio che tale potere incida sui margini di autonomia costituzionalmente garantita agli stessi Comuni. In tal senso cfr. E. C. RAFFIOTTA, *A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti delle comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione?*, nota a Corte cost. n. 397 del 2006, in *Le Regioni*, 2007, pp. 4-5.

