

Nicola Viceconte

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

LA CORTE CHIARISCE SULLE COMUNITÀ MONTANE

Nota a Corte cost. 21 marzo 2011, n. 91 (e a margine della sentenza n. 326 del 2010)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La sentenza n. 326 del 2010 tra continuità e innovazione. – 3. La sentenza n. 91 del 2011 e i limiti del riordino delle Comunità montane – 4. Conclusioni.

1. Premessa.

Nel 2011 la Corte costituzionale torna ancora una volta, dopo le sentenze nn. 237 del 2009 e 27 del 2010, ad affrontare le questioni inerenti il riparto di competenze Stato-Regioni nella disciplina di riordino delle Comunità montane¹.

Com'è noto, a partire dalle sentenze nn. 244 e 456 del 2005 (confermate dalla sentenza n. 397 del 2006)², la potestà legislativa in materia di ordinamento delle Comunità montane è stata ascritta dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza residuale regionale; queste, infatti, non costituiscono enti "costituzionalmente necessari" ai sensi dell'art. 114 Cost., per cui non può ritenersi alle stesse applicabile l'art. 117, comma 2, lett. p), che circoscrive i margini della competenza statale in materia di enti locali soltanto a quelli esplicitamente indicati dalla Costituzione. Da ciò, le successive sentenze nn. 237 del 2009 e 27 del 2010 hanno dedotto anche la ricaduta sulle Regioni degli oneri di finanziamento di siffatti enti³; il che, tuttavia, non impedisce allo Stato di condizionare la potestà legislativa regionale in materia, in virtù delle proprie competenze riguardo al *coordinamento della finanza pubblica*. Nelle citate sentenze, infatti, sono stati considerati legittime misure poste dalla normativa statale tese al riordino delle Comunità montane, nella specie le norme di cui alla legge finanziaria per il 2008 (l. n. 244 del 2007), in cui è disposta una decisa riduzione del Fondo di finanziamento ordinario delle Comunità. Ciò che resta escluso, invece, è la possibilità per lo Stato di fissare disposizioni puntuali concernenti tale riordino, che vadano oltre l'indicazione di criteri e indicatori di massima, come si avrà modo di approfondire in seguito; illegittime, pertanto, risultano quelle prescrizioni (da attuarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) con cui si stabiliscono precisi criteri altimetrici per l'individuazione delle Comunità da sopprimere; s'indicava il numero minimo dei Comuni componenti una Comunità montana (nonché la popolazione massima degli stessi); si recavano puntuali

¹ Sulla ricostruzione data dalla Corte costituzionale alla disciplina delle Comunità montane e sui problemi concernenti il finanziamento mi sia consentito di rinviare al mio [Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?](#), in questa rivista, n. 00 del 2010, p. 1 e ss.

² 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, p. 544 e ss.; S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, nota a Corte cost. n. 244 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2122 e ss.; 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.

³ Su tali sentenze vedi G. C. DE MARTIN, R. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, nota a Corte cost. n. 237 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2970 e ss.; G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, al sito www.forumcostituzionale.it, p. 1 e ss.

vincoli alla composizione degli organi comunitari. Da ultimo, illegittima è anche la prescrizione, come conseguenza automatica del mancato intervento di riordino regionale, dell'immediata soppressione delle Comunità aventi determinati requisiti. Ciò detto, va precisato che, sebbene l'esercizio del potere legislativo o regolamentare non comporti un obbligo di coinvolgimento delle Regioni, che anzi la Corte ha espressamente escluso⁴, la stretta connessione tra competenze statali e regionali, come nel caso di specie, avrebbe fatto sì che una qualche forma di partecipazione delle Regioni sarebbe stata pienamente opportuna e giustificata, anche mediante il mero parere della Conferenza Stato-Regioni⁵.

In conclusione, la Corte costituzionale, una volta riconosciuta la potestà regionale in materia di ordinamento delle Comunità montane, con la conseguente autonomia riguardo alla loro istituzione e soppressione, ha legittimato la possibilità per lo Stato di condizionare le scelte regionali mediante la leva del finanziamento, secondo un'interpretazione "teleologica" dei *principi di coordinamento della finanza pubblica* ormai sempre più consolidata⁶.

2. La sentenza n. 326 del 2010 tra continuità e innovazione

Le misure poste dal legislatore statale sul riordino delle Comunità montane a partire dalla legge finanziaria del 2008, dunque, manifestano la chiara volontà dello stesso di esercitare ogni propria attribuzione al fine di portare le Regioni a una drastica riduzione di tale categoria di enti locali, se non alla loro progressiva abolizione⁷, nell'ottica di una più generale riduzione della spesa pubblica. Tali intenzioni, nondimeno, hanno raggiunto il picco massimo con le previsioni di cui alla legge finanziaria per il 2010 (l. n. 191 del 2009, art. 2, comma 187)⁸. Ivi, infatti, si è abolito *tout court* il concorso statale al finanziamento delle Comunità montane di cui al Fondo di finanziamento ordinario (d.lgs. n. 504 del 2002), nonché alle altre disposizioni legislative relative alle Comunità montane, pur stabilendosi all'interno della manovra (sino all'attuazione della l. n. 42 del 2009) interventi privilegiati per i Comuni già appartenenti alle Comunità montane, previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata (così la finanziaria alla luce delle modifiche introdotte dal d.l. n. 2 del 2010, conv. in l. n. 42 del 2010).

Tali ragioni, pertanto, hanno portato a un nuovo intervento della Corte costituzionale, nella specie con la sentenza n. 326 del 2010. Inquadrate ancora una volta la disciplina nella materia dell'*armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica*, senza soluzione di continuità con la sua precedente giurisprudenza, la Corte ribadisce che la progressiva riduzione del finanziamento statale relativo alle Comunità montane non contrasta, di per sé, con l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali garantita dall'art. 119 Cost. Le norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali, infatti, sono espressione della finalità di coordinamento finanziario, per cui il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi di diritto comunitario⁹. Ciò, tuttavia, non fa escludere la necessità che le misure statali di contenimento della spesa debbano comunque superare un vaglio di ragionevolezza, costituendo anzi tale principio il vero limite dell'intervento del legislatore statale in materia. Inoltre, si precisa come gli interventi dello Stato non possano prescindere dalla individuazione certa delle fonti di finanziamento delle spese degli enti locali territoriali; in caso contrario, infatti, verrebbe compromessa la certezza sia delle fonti di spesa degli enti interessati, sia delle risorse economiche effettivamente disponibili per gli enti stessi che dovrebbero essere impiegate per il raggiungimento delle rispettive finalità poste dagli interventi di finanza pubblica.

⁴ *Ex multis*, vedi le sentenze n. 16 del 2010, nn. 225 e 232 del 2009, n. 401 del 2007.

⁵ In tal senso, fra le più recenti, si vedano le sentenze nn. 12, 200 e 247 del 2009. Inoltre, in alcuni casi particolari (quale quello delle leggi provvedimento) la stessa Corte costituzionale ha invocato anche per l'attività legislativa il rispetto del principio di leale collaborazione (si pensi alle sentenze nn. 203 del 2008 e 341 del 2009); il che potrebbe valere nel caso di specie, producendo le disposizioni di legge impugnate i medesimi effetti diretti di un provvedimento amministrativo.

⁶ Così, tra le tante, le sentenze n. 417 del 2005, nn. 159 e 188 del 2009. Sul punto vedi G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, cit., p. 2 e ss.

⁷ 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.

⁸ Per una riflessione sulle misure di cui alla l. n. 191 del 2010 si veda I. NICOTRA, F. PIZZETTI, *Le norme ordinarie contenute nel disegno di legge finanziaria 2010 riguardanti i comuni e le province: un primo commento*, in *Astrid-on line*, 10/12/2009, p. 1 e ss.

⁹ Così sentenza n. 52 del 2010, nonché la sentenza n. 139 del 2009.

Ciò detto, riguardo alle misure introdotte dalla l. n. 191 del 2009, la cessazione del concorso dello Stato al finanziamento delle Comunità montane non è, in quanto tale, considerato lesivo dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali; come per i precedenti provvedimenti, infatti, siamo ancora innanzi a misure di *coordinamento della finanza pubblica*; il profilo quantitativo (dalla riduzione all'abolizione del concorso al fondo di finanziamento), allora, non sarebbe decisivo, sempre sulla base del fatto che le Comunità montane non sono enti costituzionalmente garantiti ai sensi dell'art. 114 Cost., al cui finanziamento, pertanto, devono provvedere le Regioni insieme ai Comuni di cui costituiscono la proiezione, come indicato nelle ricordate sentenze nn. 237 del 2009 e 27 del 2010. Ai sensi dell'art. 119 Cost., la distribuzione delle risorse da parte dello Stato, infatti, non deve garantire l'esistenza delle Comunità montane, ma solo che le Regioni e gli altri enti locali dispongano di risorse adeguate per l'esercizio delle proprie funzioni. Le disposizioni impugnate, in conclusione, non pregiudicando la possibilità per le Regioni di finanziare le funzioni amministrative loro attribuite, non possono ritenersi per tale aspetto costituzionalmente illegittime. Non si dimentichi, infatti, che nel valutare il gettito complessivo destinato alla finanza regionale la manovra fiscale deve essere valutata nel suo complesso¹⁰, potendo anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché le stesse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti¹¹. Nel caso qui in esame, neppure può dirsi che si sia in presenza di una totale soppressione del finanziamento statale, in quanto è stato previsto il ricordato trasferimento ai Comuni facenti parte delle Comunità montane del trenta per cento delle risorse finanziarie oggetto dell'intervento apparentemente soppressivo; senza considerare che la manovra di finanza pubblica ha rimodulato gli interventi finanziari a favore degli enti locali, per il triennio 2010-2012, proprio con risorse a valere sul citato fondo ordinario di cui al d.lgs. n. 504 del 1992. La riduzione del finanziamento, pertanto, diversamente da come prospettato dalle Regioni ricorrenti, appare di tipo progressivo.

Tuttavia, una qualche irragionevolezza delle scelte statali, a detta della Corte, deve essere riconosciuta, specie se si considera il collegamento tra il Fondo ordinario di finanziamento delle Comunità montane e il concorso statale al Fondo consolidato (di cui alla l. n. 285 del 1977 e alla l. 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). Dunque, pur non intaccandosi i principi affermati in via generale dalla giurisprudenza costituzionale, la permanenza in vita di talune forme di finanziamento della Comunità montane appare legittima sotto due aspetti fondamentali.

In primo luogo, 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), stride con il principio di ragionevolezza e legittimo affidamento; infatti, queste obbligazioni diverrebbero 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. La conseguenza, in conclusione, sarebbe quella di lasciare privo di copertura finanziaria e, comunque, di una regolamentazione sia pure transitoria, un settore di rilievo, qual è quello degli investimenti strutturali a medio e lungo termine, effettuati mediante la stipulazione di mutui originariamente "garantiti" dal finanziamento statale. Dal che ne deriva la declaratoria d'illegittimità costituzionale della legge finanziaria in *parte qua*.

In secondo luogo, non possono ritenersi ammissibili quelle generiche norme in cui si preveda la cessazione dei finanziamenti statali di cui alle "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane". L'illegittimità di tale norma è evidente alla luce dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate, le quali, come sopra ricordato, devono comunque caratterizzare gli interventi di finanza pubblica; non consentendo di verificare la fonte e la destinazione delle risorse statali soppresse, tale misura, difatti, impedisce anche una realistica valutazione degli effetti della normativa stessa sull'autonomia finanziaria delle Regioni, manifestando tutta la sua irragionevolezza e conseguente illegittimità costituzionale.

Nella sentenza n. 326 del 2009 la Corte costituzionale, pertanto, persiste nella sua qualificazione "pseudo-trasversale" dei principi di coordinamento finanziario, confermando la capacità delle manovre di contenimento della spesa d'incidere sulle potestà legislative regionali. La novità rispetto a quanto già affermato dalle sentenze nn. 237 del 2009 e 27 del 2010 è data dalla maggiore attenzione ai profili di

¹⁰ Cfr. la sentenza n. 431 del 2004, nonché le sentenze nn. 17, 29 e 381 del 2004.

¹¹ Così la sentenza n. 155 del 2006.

ragionevolezza e proporzionalità delle scelte del legislatore statale¹². In particolare l'esigenza di non privare della necessaria copertura finanziaria obbligazioni contratte sulla base di fondi statali legittima la permanenza in essere di talune forme di finanziamento delle Comunità montane; in tale maniera, il principio di ragionevolezza e di certezza delle entrate divengono così gli strumenti di temperamento delle misure di riduzione della spesa in materie di potestà residuale regionale, a salvaguardia dell'autonomia finanziaria regionale.

3. La sentenza n. 91 del 2011 e i limiti del riordino delle Comunità montane

La pronuncia qui oggetto di puntuale esame applica per la prima volta a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri quanto sancito nelle sentenze sin qui esaminate relativamente ai limiti del potere di riordino esercitato dal legislatore statale. La vicenda posta all'attenzione della Corte, infatti, ha a oggetto il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 novembre 2008, con cui si è dato attuazione ai ricordati criteri di riordino delle Comunità montane di cui alla l. n. 244 del 2007, legge finanziaria per il 2008.

Nel dettaglio, la Regione Veneto ha avuto sollevato un conflitto di attribuzione tra enti nei confronti di tale atto, per la parte in cui da attuazione all'art. 2, comma 20, della citata legge n. 244 del 2007. Tale norma, nella sua formulazione originaria, indicava le conseguenze della mancata attuazione dei principi sul riordino di cui all'art. 2, commi 17 e 18, della l. n. 244; i principi sul riordino, cui si accennava in precedenza, infatti, devono essere attuati dalle Regioni con proprie normative¹³, la cui idoneità al conseguimento dei risultati richiesti dalla legge statale va accertata con apposito D.P.C.M. (art. 2, comma 21, l. n. 244); dalla data di pubblicazione di tale decreto, inoltre, avrebbero dovuto determinarsi gli effetti di cui al citato comma 20, nel caso di mancato adeguamento al riordino da parte delle Regioni (così ancora il comma 21 dell'art. 2). Tali criteri erano, pertanto, così riassumibili: la cessazione dal novero delle Comunità montane dei Comuni capoluogo di provincia, di quelli costieri e di quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti; la soppressione delle Comunità nelle quali più della metà dei Comuni non fossero situati al di sopra di determinate soglie altimetriche (con criteri specifici e peculiari per le Regioni Alpine) e di quelle costituite da meno di cinque Comuni (con alcune eccezioni); la fissazione di criteri dettagliati per la composizione degli organi comunitari, in modo da garantire la presenza delle minoranze, nonché anche di principi sulle modalità dell'elezione dei componenti di siffatti organi.

Fatte queste premesse, all'inizio della trattazione si è sottolineato come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 237 del 2009, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di parte della disciplina di riordino delle Comunità montane¹⁴. Entrando ora più nel dettaglio di tale pronuncia, con essa si è censurato l'art. 2, comma 20, della legge finanziaria 2008, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto recante una disciplina di dettaglio e autoapplicativa non riconducibile all'alveo dei ricordati principi fondamentali di *coordinamento della finanza pubblica*. La fissazione dei sopra ricordati principi concernenti il riordino delle Comunità montane, nonché la previsione dell'automatica soppressione di quelle che si trovassero nelle condizioni di cui alla normativa appena esaminata, infatti, non lasciava alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta; le misure inerenti le garanzie delle minoranze negli organi consiliari delle comunità, inoltre, incidono direttamente nell'ambito della competenza residuale delle Regioni. Da ultimo, illegittima risultava anche la previsione di cui all'ultima parte del comma 21, attribuendo a un atto amministrativo dello Stato (il previsto D.P.C.M.), a decorrere dalla data di sua pubblicazione, efficacia abrogativa delle disposizioni regionali adottate, ove riconosciute insufficienti a garantire le riduzioni di spesa indicate al comma 17. La previsione di cui alla normativa statale, infatti, vanificava il contenuto precettivo della legge regionale eventualmente adottata, con violazione del criterio di riparto di competenze; inoltre, in tal modo, si ledava anche il principio di legalità costituzionale, in forza del quale ogni intervento sull'efficacia di leggi regionali deve trovare puntuale giustificazione in fonti costituzionali.

L'art. 2 del D.P.C.M. 19 dicembre 2008, nel prevedere che si determinino, tra l'altro per la Regione Veneto, gli effetti di cui all'art. 2, comma 20, della l. n. 244 del 2007, viene, quindi, a trovarsi ora sprovvisto di base normativa. L'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa, infatti, non può non travolgere

¹² Cfr. F. CALZAVARA, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 326 del 2010: una sentenza quasi additiva?* (ovvero "il legislatore non dimentichi ragionevolezza e proporzionalità"), in *federalismi.it*, n. 24/2010, al sito www.federalismi.it, pp. 6-7.

¹³ Per cui vedi E. GIARDINO, *Le forme associative degli enti locali nella legislazione regionale*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2009, pp. 733-734.

¹⁴ Sulla pronuncia si rinvia ancora a N. VICECONTE, *Comunità montane e Corte costituzionale*, cit., p. 5 e ss.

anche il decreto in questione, per la parte in cui fonda i suoi effetti su una disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima. L'adozione del D.P.C.M., pertanto, resta legittima solo per quanto concerne i profili concernenti l'accertamento del conseguimento dei risultati previsti dalla normativa statale di riordino.

Dal che ne deriva la non spettanza allo Stato della competenza riguardo alla produzione degli effetti di cui al comma 20, con conseguente annullamento del D.P.C.M. 19 dicembre 2008 *in parte qua*.

4. Conclusioni

Le sentenze n. 91 del 2011 e 326 del 2010, in definitiva, ribadiscono gli orientamenti in materia di Comunità montane fissati dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza successiva alle pronunce con cui si era ascrivita alla potestà residuale regionale la competenza in materia di ordinamento delle Comunità montane. Da un lato, infatti, si conferma la legittimità degli interventi di riduzione del finanziamento degli enti in questione, senza che rilevino profili quantitativi concernenti tale riduzione, pur nella necessità di conformità ai principi che garantiscono la certezza delle entrate delle autonomie territoriali (sentenza n. 326 del 2010); dall'altro lato, viene ribadito che la disciplina di riordino dettata dal legislatore statale, in nome delle esigenze di coordinamento finanziario, non può spingersi sino all'indicazione di aspetti dettagliati, nonché di automatismi che privino le regioni dei propri margini di autonomia nel disciplinare lo stesso, tenuto conto appunto della propria competenza residuale in materia (sentenza n. 91 del 2011). Tuttavia, sebbene vengano ancor meglio precisati i limiti dell'intervento statale, nel futuro delle Comunità montane si delinea sempre più una loro drastica riduzione, in virtù della riduzione delle fonti di finanziamento statale.