CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **229/2001** (ECLI:IT:COST:2001:229)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **08/05/2001**; Decisione del **04/07/2001**
Deposito del **06/07/2001**; Pubblicazione in G. U. **11/07/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26397 26478 26480**
Atti decisi:

N. 229

SENTENZA 4 - 6 LUGLIO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 27 del 11 luglio 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY,Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Piero Alberto CAPOTOSTI,Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, riapprovata il 1° febbraio 2000 (Indennizzo forfetario spettante ai Coordinatori dei servizi sociali, soppressione delle comunità montane e modalità istruttorie delle domande di agevolazione per le iniziative finanziate dal Fondo regionale per lo sviluppo della montagna), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 24 febbraio 2000, depositato in cancelleria il 3 marzo 2000 e iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2000.

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2001 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della delibera legislativa n. 86-ter (Indennizzo forfetario spettante ai Coordinatori dei servizi sociali, soppressione delle comunità montane e modalità istruttorie delle domande di agevolazione per le iniziative finanziate dal Fondo regionale per lo sviluppo della montagna), riapprovata dal Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia nella seduta del 1° febbraio 2000.

2. - La disposizione impugnata prevede, al comma 1, che, a partire dal 1° luglio 2000, le comunità montane disciplinate dalle vigenti leggi regionali del Friuli-Venezia Giulia siano soppresse, e che le loro funzioni vengano trasferite ad altri enti, che avrebbero dovuto essere individuati con legge regionale da approvarsi entro il 29 febbraio 2000, la quale avrebbe dovuto disciplinare anche i rapporti patrimoniali ed economico-finanziari tra le comunità montane e gli enti interessati, oltre a disporre l'assegnazione del personale. Al comma 2 si prevede che il Presidente della giunta regionale, dietro deliberazione della stessa, nomini un commissario liquidatore per ciascuna comunità montana, su proposta dei sindaci dei comuni facenti parte delle rispettive comunità, formulata in una assemblea appositamente convocata ai sensi del comma 3 dello stesso articolo.

3. - Il Governo lamenta la violazione, da parte dell'art. 2 della citata delibera legislativa:

a) degli artt. 4, 5, 6 e 59 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), come modificato dall'art. 5 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige);

b) degli artt. 5 e 128 della Costituzione;

c) dell'art. 2 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni); d) dei principî di riforma economico-sociale e delle norme fondamentali espressi dagli artt. 28 e 29 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), come modificati dall'art. 7 della legge 3 agosto 1999, n. 265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142).

3.1. - Osserva il ricorrente che l'art. 5 della citata legge costituzionale n. 2 del 1993 ha introdotto, all'art. 4 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, un numero 1-bis che attribuisce alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni".

Tale potestà non si estenderebbe però fino a includere la disciplina delle comunità montane, perché la suddetta disposizione deve essere letta congiuntamente all'art. 58 (rectius 59) e all'art. 5 dello statuto. La prima delle norme richiamate, nell'elencare gli "enti locali", non indica le comunità montane: la potestà legislativa di ordinamento degli enti locali, attribuita in via esclusiva alla Regione, non comprenderebbe pertanto la disciplina degli enti che non siano espressamente indicati. Inoltre, l'art. 5 dello statuto, nella elencazione delle materie nelle quali la Regione ha potestà legislativa concorrente, fa riferimento a "Enti di carattere locale o regionale" diversi dal comune e dalla provincia, e anche tale formulazione porterebbe a

escludere che la previsione dell'art. 4 sia da intendere come comprensiva di tutti gli enti locali. Neppure - afferma il ricorrente - potrebbe essere invocata a sostegno della scelta operata dal legislatore regionale la definizione delle comunità montane, fornita dall'art. 28 della legge n. 142 del 1990, quali "enti locali ... costituiti tra comuni", posto che tale legge non ha rango costituzionale.

La potestà di "ordinamento" degli enti locali, anche qualora fosse accolta un'interpretazione estensiva dell'art. 4 dello statuto, non potrebbe comunque spingersi sino ad ammettere la soppressione degli stessi, cosicché sarebbe ammissibile solo un intervento legislativo regionale inteso ad ampliare o a ridefinire le competenze della comunità montana.

3.2. - A differenza della disciplina delle province e dei comuni, attribuita in via esclusiva al legislatore regionale sulla base degli artt. 4 e 59 dello statuto, la regolamentazione delle comunità montane, non espressamente considerate in tali disposizioni, sarebbe ammessa - prosegue il ricorrente - solo nei limiti dell'art. 6 dello statuto (che conferisce alla Regione potestà legislativa integrativa ed attuativa, tra le altre, nelle materie "per le quali le leggi dello Stato attribuiscano alla Regione questa facoltà"), integrato nel caso di specie dalle previsioni dell'art. 28 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'art. 7 della legge n. 265 del 1999.

Gli artt. 28 e 29 della legge di ordinamento delle autonomie locali riconoscono infatti nella comunità montana un ente locale dotato di autonomia, sia individuandola quale destinataria diretta di "interventi speciali per la montagna" disposti dall'Unione europea e dalle leggi statali, sia attribuendole la competenza ad indicare "gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico" definiti anche dall'Unione europea e dallo Stato, che concorrono finanziariamente alla loro realizzazione; su tale quadro normativo è intervenuto l'art. 7 della legge n. 265 del 1999 rafforzando, ad avviso del ricorrente, le comunità montane, mediante l'attribuzione ad esse di funzioni proprie, distinte da quelle dei comuni.

In questo contesto alle regioni sarebbe riconosciuta dal legislatore statale non la potestà di sopprimere tali enti bensì la competenza a dettare per essi una disciplina positiva, mediante l'introduzione di regole di dettaglio negli ambiti elencati al comma 4 dell'art. 28 (modalità di approvazione dello statuto, procedure di concertazione, disciplina dei piani zonali e dei programmi annuali, criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea, ed infine rapporti con gli altri enti operanti nel territorio), oltre a quelli diffusamente richiamati negli altri commi dello stesso articolo.

Sia la legge n. 142 del 1990 che la legge n. 265 del 1999, conclude il ricorrente, conterrebbero una puntuale indicazione di principî relativi alla istituzione ed alle funzioni delle comunità montane, principî ai quali la potestà legislativa della Regione deve conformarsi, restando perciò escluso che essa "possa sopprimere con disposizione generale tutte le comunità montane operanti nel suo ambito territoriale".

4. - Si è costituita in giudizio la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della giunta regionale, chiedendo che la questione venga dichiarata infondata.

4.1. - La difesa della Regione valuta in primo luogo la condizione che ritiene preliminare rispetto alla definizione della questione di legittimità costituzionale: l'ampiezza della potestà legislativa regionale in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", quale risulta dall'art. 4, numero 1-bis dello statuto speciale.

Sarebbero prive di fondamento giuridico le affermazioni del ricorrente, secondo le quali la potestà legislativa in tal modo conferita per un verso non comprenderebbe le comunità montane, per l'altro - pur essendo espressamente disposta da una fonte di rango costituzionale - vedrebbe definiti i propri contenuti e i propri limiti ad opera di una legge ordinaria. Al contrario, rileva la Regione, la potestà legislativa di cui all'art. 4, numero 1-bis dello statuto

speciale, è da ritenersi "testualmente e chiaramente riferita a tutti gli enti locali esistenti sul territorio regionale", per cui la prospettazione che si ricava dal ricorso statale sarebbe "palesemente lesiva" dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Tale tentativo di "sottovalutazione" della competenza legislativa regionale risulterebbe anche dal collegamento, proposto dal Governo, tra il citato art. 4, numero 1-bis e gli artt. 5 e 59, disposizioni queste che risulterebbero estranee, per il loro contenuto, alla questione di legittimità costituzionale.

4.2. - La Regione richiama poi la sentenza n. 415 del 1994 della Corte costituzionale, sostenendo che in essa è stata chiarita la portata innovativa della legge costituzionale n. 2 del 1993, la quale "disegna il quadro delle competenze delle regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali", conferendo loro una potestà legislativa con "carattere di esclusività". La modifica dello statuto richiederebbe all'interprete una lettura del quadro normativo di riferimento tale da renderlo coerente con la disposizione (l'art. 4, numero 1-bis dello statuto) che attribuisce alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia.

Seguendo tale linea interpretativa, la tesi della piena competenza legislativa risulterebbe confermata anche dal decreto legislativo n. 9 del 1997 che, imponendo alla Regione il rispetto degli artt. 5 e 128 della Costituzione, rende "identica" la potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali a quella del legislatore statale, in quanto entrambe sarebbero assoggettate ai medesimi vincoli e principî, stabiliti a livello costituzionale.

Ad analoghe conclusioni condurrebbe l'esame comparativo delle disposizioni in materia contenute negli altri statuti speciali, considerato che la legge costituzionale n. 2 del 1993 - nell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale - privilegia il criterio di maggiore ampiezza delle attribuzioni e di sostanziale uniformità di disciplina nelle regioni a statuto speciale.

4.3. - La Regione resistente ritiene inoltre non condivisibile la prospettazione, svolta dal Governo, dell'esistenza di vincoli alla potestà legislativa regionale derivanti dalla legislazione statale in materia di enti locali, che conterrebbe norme fondamentali e principî di riforma economico-sociale relativi anche alle comunità montane. Queste, al contrario, non sono in alcun modo previste né disciplinate dalla Costituzione, trovando una definizione espressa solo agli artt. 28 e 29 della legge n. 142 del 1990: si tratta perciò di enti non obbligatori, la cui esistenza non può essere ricondotta né ad un principîo generale dell'ordinamento giuridico né a norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Pertanto la Regione Friuli-Venezia Giulia, nell'esercizio della potestà di ordinamento degli enti locali, sarebbe vincolata unicamente dalla tipologia espressamente prevista dalla Costituzione (art. 114); inoltre la stessa legislazione statale che ad avviso del ricorrente porrebbe norme di principîo inderogabili dalla legislazioneregionale, indica, come forme necessarie di ordinamento delle comunità locali, soltanto i comuni e le province (art. 2 della legge n. 142 del 1990): le comunità montane sarebbero perciò soltanto un "possibile strumentoordinamentale ed organizzativo per la valorizzazione delle zone montane". Neppure sarebbe possibile ricavaredalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), un argomento nel senso della necessità dell'istituto in esame, ove si consideri che questa legge (all'art. 1) richiama le comunità montane in un contesto di generica definizione dell'ente locale.

A sostegno delle proprie argomentazioni, la difesa della Regione richiama l'art. 2 del decreto legislativo n. 9 del 1997, che attribuirebbe alle regioni il più ampio potere di allocare le funzioni pubbliche agli enti locali nel territorio regionale, mentre l'analogo potere riservato

allo Stato (art. 4) avrebbe carattere eccezionale, perché risponderebbe a interessi nazionali e dunque non potrebbe "che riguardare enti locali "obbligatori e necessari dell'ordinamento della Repubblica".

I richiami contenuti nel ricorso a disposizioni dello statuto sarebbero perciò impropri, dovendosi leggere, interpretare ed applicare tali disposizioni alla luce della sostanziale modifica introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 1993. In tale prospettiva, l'art. 59 dello statuto non potrebbe essere interpretato come strumento di limitazione degli aspetti ordinamentali e funzionali degli enti locali non espressamente definiti dalla Costituzione, trattandosi invece di una disposizione che si limita a precisare la natura giuridica dei comuni e delle province.

4.4. - Sarebbero inoltre infondate le argomentazioni poste dal ricorrente a sostegno della natura obbligatoria delle comunità montane. La legge n. 265 del 1999, modificando l'art. 28, comma 3, della legge n. 142 del 1990, ne avrebbe infatti delegificato l'istituzione, prevedendo una riserva di legge regionale solo per l'individuazione degli ambiti e delle zone omogenee; la stessa esistenza delle comunità montane sarebbe divenuta meramente eventuale, poiché la citata legge (art. 28, comma 6) consente la fusione dei comuni montani il cui territorio coincide con quello di una comunità montana, prevedendo in tal caso lo scioglimento della comunità contestualmente all'istituzione del nuovo comune e l'assegnazione a quest'ultimo delle funzioni e delle risorse attribuite alla comunità montana in base a norme dell'Unione europea, statali e regionali. In definitiva, la valorizzazione dei territori montani perseguita dall'art. 7 della legge n. 265 del 1999 non si traduce affatto, secondo la Regione, nella obbligatorietà della comunità montana.

Neppure varrebbe, a dimostrare la natura obbligatoria di tali istituti, la circostanza che di essi si avvalgono lo Stato e l'Unione europea per il perseguimento di obiettivi di sviluppo socio-economico o per la realizzazione di programmi di intervento: sarebbe "del tutto pacifico ed incontestabile" che il raggiungimento di tali obiettivi non è ostacolato in ambito regionale dall'inesistenza delle comunità montane. Lo stesso art. 28, comma 3, nella parte in cui dispone il trasferimento delle funzioni e delle risorse dalla disciolta comunità montana al comune istituito per fusione, non esclude che lo Stato e l'Unione europea possano avvalersi di altri soggetti, al pari di quanto avviene attualmente per le comunità montane.

5. - In prossimità dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria nella quale rileva che non risulta essere stata approvata nel termine previsto dalla delibera impugnata (29 febbraio 2000) la legge regionale che avrebbe dovuto indicare gli enti destinatari delle funzioni delle comunità montane, né risulta "che la Regione abbia sinora ridisciplinato organicamente la materia". La legge impugnata, determinando una successione nel tempo tra la soppressione delle comunità montane e il trasferimento ad altri enti delle loro funzioni, produrrebbe incertezze riguardo alla normativa applicabile e l'eventualità di un blocco dell'attività amministrativa: la proposizione del ricorso da parte del Governo avrebbe "in pratica, evitato una pregiudizievole prolungata incertezza e precarie gestioni commissariali".

6. - Anche la Regione ha depositato una memoria illustrativa, nella quale ribadisce le considerazionisvolte nell'atto di costituzione, in particolar modo soffermandosi sull'inesistenza di un principîo di riformaeconomico-sociale che, vincolando la potestà legislativa regionale, imponga la necessaria istituzione delle comunità montane.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorre contro l'art. 2 della delibera legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvata il 29 luglio 1999 e riapprovata dal Consiglio

regionale sul rinvio del Governo il 1° febbraio 2000 (Indennizzo forfetario spettante ai Coordinatori dei servizi sociali, soppressione delle comunità montane e modalità istruttorie delle domande di agevolazione per le iniziative finanziate dal Fondo regionale per lo sviluppo della montagna).

L'impugnato art. 2 dispone, al comma 1, che "le comunità montane della Regione previste dalle attuali leggi regionali sono soppresse, con decorrenza dal 1° luglio 2000. Le relative funzioni saranno trasferite agli Enti individuati con successiva legge regionale da approvarsi entro il 29 febbraio 2000, la quale provvederà anche a disciplinare i rapporti patrimoniali ed economico-finanziari tra le comunità montane e gli Enti interessati, nonché l'assegnazione del personale". Nei successivi commi 2 e 3 dello stesso articolo si prevede la nomina di un commissario liquidatore per ciascuna comunità montana e si disciplinano le procedure relative.

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata contrasterebbe con gli artt. 4, 5, 6 e 59 dello statuto speciale della Regione (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1; modificato dall'art. 5 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2); con gli artt. 5 e 128 della Costituzione; con l'art. 2 del decreto legislativo di attuazione 2 gennaio 1997, n. 9, e con i principî di riforma economico-sociale e con le norme fondamentali contenuti negli artt. 28 (come sostituito dall'art. 7 della legge 3 agosto 1999, n. 265) e 29 della legge 8 giugno 1990, n. 142 [ora artt. 27 e 28 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)].

2. - La questione non è fondata.

2.1. - L'art. 4, numero 1-bis dello statuto speciale prevede la competenza legislativa della Regione in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", da esercitarsi, secondo l'incipit del medesimo articolo, "in armonia con la Costituzione, con i principî generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni".

Il numero 1-bis dell'art. 4 è stato introdotto dall'art. 5 della legge costituzionale n. 2 del 1993 (Modifiche ed integrazioni degli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), una legge che "disegna il quadro delle competenze delle regioni ad autonomia speciale (eccezione fatta per la Sicilia) in materia di enti locali, privilegiando il criterio di maggiore ampiezza e di sostanziale uniformità laddove era in precedenza vigente una disciplina piuttosto riduttiva ed eterogenea" (sentenza n. 415 del 1994). Da tale legge, "la competenza delle regioni a statuto speciale in materia di ordinamento di enti locali acquista il carattere di esclusività e viene ad essere definita con formula identica in tutti gli statuti speciali", con ciò rimuovendo, secondo una delle finalità dell'intervento del legislatore costituzionale, "l'originaria diversità di regime giuridico delle regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali" (citata sentenza n. 415 del 1994): affermazione che abbraccia tutte le regioni ad autonomia speciale e che si comprende considerando che la Regione siciliana già era dotata di una "competenza esclusiva" nella stessa materia, a norma dell'art. 15, terzo comma, dello statuto, pur con le particolarità derivanti dalla disciplina delle "province siciliane", configurate come liberi consorzi comunali.

In attuazione della nuova previsione statutaria, dopo e in conseguenza dell'innovazione introdotta con la legge costituzionale n. 2 del 1993, è stato emanato il decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni). L'art. 2 di tale decreto stabilisce che "la regione, nel rispetto degli articoli 5 e 128 della Costituzione, nonché dell'articolo 4 dello statuto di autonomia, fissa i principî dell'ordinamento locale e ne determina le funzioni, per favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali".

Secondo la più recente disciplina in materia [art. 28 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)], le comunità montane sono "unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani". Esse rappresentano un caso speciale di "unioni di comuni" (art. 32 del decreto legislativo n. 267 del 2000), 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. Nella successione della disciplina legislativa in materia, è rimasta ferma l'originaria configurazione delle comunità montane quali enti locali, proiezioni dei comuni che a esse fanno capo, già risultante, nell'essenziale, dall'art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna), confermata e precisata dalla legislazione successiva, in particolare dall'art. 28 della legge n. 142 del 1990, nella sua versione originaria e in quella modificata dalla legge n. 265 del 1999 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142).

Da questa loro configurazione deriva un duplice corollario. In primo luogo, le comunità montane entrano nel novero degli "enti locali", precisamente quali "altri enti locali" a norma degli artt. 118, primo e terzo comma, e 130, primo comma, della Costituzione. Esse, secondo la legislazione statale, insieme ai comuni e alle province sono destinatarie della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative che non ne richiedono l'esercizio a livello regionale (art. 3, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) e contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari, quali sono - secondo gli artt. 114 e 128 della Costituzione e 59, primo comma, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia - soltanto le province e i comuni. In secondo luogo, "enti locali" di tale natura, costituiti a partire dalle autonomie comunali per l'esercizio di funzioni comuni, costituiscono essi stessi strumenti organizzativi del sistema delle autonomie locali. Onde, in breve, si può dire trattarsi di "ordinamento" di enti locali tramite enti locali.

Data dunque questa qualificazione delle comunità montane, la potestà legislativa della Regione Friuli Venezia Giulia in materia non deve ritenersi fondata né sull'art. 27 del decreto legislativo n. 267 del 2000 - disposizione che prevede la disciplina legislativa regionale su diversi aspetti particolari di organizzazione delle comunità stesse ma che, anche per l'espressa previsione dell'art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo, non si applica alle regioni a statuto speciale, se incompatibile con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione - né sull'art. 6, numero 3), dello statuto - norma che attribuisce alla Regione la facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, tramite norme di integrazione e di attuazione nelle materie indicate da queste ultime leggi - bensì direttamente sull'art. 4, numero 1-bis dello statuto speciale il quale per l'appunto indica, tra le competenze legislative "esclusive" della Regione, l'"ordinamento degli enti locali".

2.2. - Priva di pregio è l'argomentazione del ricorrente che, dal citato art. 59 dello statuto ("Le Province ed i comuni della Regione sono enti autonomi"), vorrebbe inferire una ricostruzione restrittiva della competenza legislativa regionale indicata nell'art. 4, numero 1-bis dello statuto stesso, tale da escludere dagli "enti locali" ivi menzionati tutti gli enti diversi dalle province e dai comuni, cioè, per quanto riguarda la presente questione di costituzionalità, le comunità montane. Con questa affermazione viene ignorata non solo la natura di tali comunità ma anche l'esistenza, tanto nelle regioni ad autonomia comune quanto in quelle a statuto speciale, accanto agli enti locali costituzionalmente necessari, di enti costituzionalmente non necessari, ma non per questo da escludersi dalla categoria degli enti locali. Al che si potrebbe aggiungere la stranezza di un ente - la comunità montana - che, se istituito fuori della Regione Friuli-Venezia Giulia, è "ente locale" (art. 27, comma 1, del decreto legislativo n. 267 del 2000, già citato) ma non lo sarebbe se istituito entro la Regione medesima. Una tanto arbitraria distribuzione di qualificazioni farebbe torto alla ragionevolezza di qualunque sistema giuridico.

È poi da escludere ogni valore probante, nel senso dell'inesistenza di una competenza legislativa primaria relativamente alle comunità montane, all'accenno che il ricorrente fa alla competenza legislativa di cui all'art. 5, numero 8), dello statuto: competenza non esclusiva ma ripartita, tale da incontrare perciò, oltre ai limiti generali previsti dall'art. 4, anche quello dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie. La stessa dizione statutaria ("Enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella Regione", e non secondo la formula, erronea per incompletezza, riportata nel ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri: "ordinamento degli Enti aventi carattere locale o regionale") dimostra, senza necessità di spiegazione alcuna, la non pertinenza della disposizione alla materia degli enti locali attribuita alla competenza legislativa esclusiva della Regione dall'art. 4, numero 1-bis del suo statuto.

3. - Così chiarita la riconducibilità della materia in esame all'"ordinamento degli enti locali" di cui all'art. 4, numero 1-bis dello statuto speciale, si tratta di valutare ora la disposizione oggetto del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri dal punto di vista dei limiti che l'esercizio della competenza legislativa della Regione incontra in tale materia: limiti consistenti in quelli che l'art. 4 dello statuto di autonomia prevede per l'esercizio della potestà legislativa regionale "primaria" e che il già ricordato decreto legislativo n. 9 del 1997, emanato in conseguenza e attuazione dell'anzidetto numero 1-bis dell'art. 4, richiama in generale, indicando altresì specificamente il rispetto degli artt. 5 e 128 della Costituzione.

Circa la posizione della regione nel sistema delle autonomie territoriali, si deve innanzitutto riaffermare, anche in riferimento alle regioni ad autonomia speciale, tanto più dopo la riforma operata dalla legge costituzionale n. 2 del 1993, ciò che questa Corte ebbe a riconoscere, in sintesi generale, quanto alle regioni a statuto ordinario: avere l'ordinamento vigente provveduto, attraverso una serie di interventi legislativi in attuazione dell'art. 5 e della IX disposizione transitoria e finale della Costituzione, ad assicurare gli strumenti di un organico raccordo funzionale tra gli enti locali e tra questi e la regione, necessari in presenza dell'espansione dei poteri di autonomia riconosciuti agli enti locali infraregionali, e avere configurato la regione stessa come "centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali" (sentenza n. 343 del 1991). Tale ruolo, relativamente alle regioni ad autonomia ordinaria, risultava, in particolare, dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990 e risulta oggi dall'art. 4 del decreto legislativo n. 267 del 2000; relativamente alle regioni ad autonomia speciale, esso è implicito nella loro attuale competenza in materia di ordinamento degli enti locali.

In questa prospettiva, non può essere negato alla Regione Friuli-Venezia Giulia, nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva di "ordinamento degli enti locali", il potere di valutare le esigenze di coordinamento e di esercizio integrato delle funzioni degli enti locali e di prevedere, se del caso, gli strumenti congruenti allo scopo, compresa tra questi l'istituzione di altri enti locali non necessari, quali sono per l'appunto le comunità montane, proiezioni organizzative e funzionali degli enti locali necessari. E, naturalmente, tale valutazione comporta, come aspetto complementare del medesimo potere di apprezzamento, il potere di sopprimere quegli stessi enti, una volta ritenuta l'inutilità della loro sopravvivenza, ai fini per i quali siano stati istituiti.

Tale potere, peraltro, non è assoluto, l'esercizio della potestà legislativa regionale esclusiva dovendo essere, tra l'altro, "in armonia con la Costituzione, con i principî generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali".

Tanto la concreta istituzione quanto la soppressione delle comunità montane comportano un'intromissione nell'originaria autonomia organizzativa e funzionale dei comuni interessati, autonomia che è garantita dagli artt. 5 e 128 della Costituzione non solo nei confronti dello Stato e delle regioni ad autonomia ordinaria, ma altresì nei confronti delle regioni ad

autonomia speciale (e infatti, a tali articoli della Costituzione fa ovvio riferimento anche il citato decreto legislativo n. 9 del 1997). Il coordinamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e l'originaria posizione costituzionale di autonomia di questi ultimi comporta - analogamente a quanto questa Corte già ebbe a statuire nella sentenza n. 83 del 1997, in riferimento a competenze comunali aventi diretto fondamento nell'art. 128 della Costituzione - che le determinazioni regionali relative alla creazione o alla soppressione delle comunità montane, per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale, debbano necessariamente coinvolgere gli stessi comuni interessati, con modalità che la legge regionale deve prevedere per assicurare la necessaria efficacia della partecipazione comunale.

Dell'anzidetto principîo di coinvolgimento degli enti locali infraregionali nelle determinazioni regionali "di ordinamento" sono espressione tanto l'art. 3 del decreto legislativo n. 112 del 1998, quanto l'art. 4 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Nel prevedere che le regioni ad autonomia ordinaria adottino la legge di allocazione delle funzioni tra i diversi livelli del governo locale e regionale, anche di natura associativa, il legislatore nazionale ha stabilito che le regioni stesse istituiscano strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, con gli enti locali (commi 2 e 5 dell'art. 3 del decreto legislativo n. 112). Sia questo un principîo generale dell'ordinamento o una diretta conseguenza dei principî risultanti dagli artt. 5 e 128 della Costituzione, ovvero l'una e l'altra cosa, la conseguenza comunque è che tale principîo vale anche nei confronti delle determinazioni in materia di soppressione delle comunità montane assunte dalle regioni ad autonomia speciale, nell'esercizio della loro competenza in materia di ordinamento degli enti locali.

In sintesi: alla Regione Friuli-Venezia Giulia il potere di (istituire o) sopprimere le comunità montane; ai comuni interessati, l'effettiva partecipazione all'esercizio di tale potere.

4. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene invece che la soppressione delle comunità montane sia, come tale, vietata dagli artt. 28 (come sostituito dall'art. 7 della legge n. 265 del 1999) e 29 della legge n. 142 del 1990 (ora, artt. 27 e 28 del decreto legislativo n. 267 del 2000), dai quali si dovrebbe trarre un principîo generale dell'ordinamento, o una norma fondamentale di riforma economico-sociale, che fisserebbe le comunità montane come elementi costitutivi necessari dell'"ordinamento degli enti locali". Tanto più - si aggiunge - in quanto le comunità montane sono chiamate a perseguire gli obbiettivi e ad attuare gli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali (art. 28 del decreto legislativo n. 267 del 2000). L'art. 7 della legge n. 265 del 1999 (ora confluito nell'art. 27 del decreto legislativo n. 267 del 2000), prevedendo poi l'esistenza di funzioni proprie delle comunità montane, accanto a quelle loro "conferite", e attribuendo alla legge regionale solo compiti limitati di disciplina organizzativa, confermerebbe, con la natura necessaria di tali enti, l'inesistenza di un potere regionale rivolto alla loro soppressione.

Ma entrambe queste prospettazioni non possono essere accolte.

Innanzitutto - richiamata la natura di ente non costituzionalmente necessario della comunità montana e la riserva di competenza esistente a favore della potestà legislativa delle regioni ad autonomia speciale, anche in forza dell'espressa disposizione dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, in tema di ordinamento degli enti locali - la proposizione del ricorrente circa la natura di "norma fondamentale di riforma economico-sociale" o "principîo generale dell'ordinamento giuridico dello Stato" (a norma dell'art. 4 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) dell'introduzione delle comunità montane nell'ordinamento dei poteri locali, è puramente assertiva. Tale introduzione, più semplicemente, costituisce una misura di razionalizzazione della rete delle autonomie comunali, per l'esercizio in comune di funzioni che malamente sarebbero gestiteda enti troppo frammentati sul territorio montano (esercizio in comune che nella stessa legislazione dello Stato trova anche altre forme di possibile realizzazione): una misura organizzativa idonea a

essere sostituita da altra, una volta ritenuta insussistente la ragione della sua previsione. Del resto, il comma 6 dello stesso art. 27 del decreto legislativo n. 267 del 2000 - a riprova del carattere strumentale e non essenziale della comunità montana nell'ordinamento delle autonomie locali in generale - prevede lo scioglimento della comunità stessa da parte della legge regionale, una volta operata la "fusione" dei comuni che ne facevano parte fusione alla quale si potrebbe in ipotesi addivenire anche senza il tramite della previa costituzione della comunità montana. A ciò, per quanto vale, può aggiungersi l'osservazione che le comunità montane nella Regione siciliana, create con la legge regionale 30 novembre 1974, n. 38 (Ordinamento e funzionamento delle comunità montane), sono state soppresse nell'esercizio di competenza legislativa analoga a quella riconosciuta alla Regione Friuli-Venezia Giulia, con l'art. 45 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 (Istituzione della provincia regionale).

Quanto alla pretesa di far derivare il divieto di soppressione delle comunità montane dall'indefettibilità delle funzioni necessarie all'attuazione dei programmi e al perseguimento degli obbiettivi di sviluppo delle zone montane stabiliti da atti dell'Unione europea e da leggi dello Stato (art. 28 del decreto legislativo n. 267 del 2000), conformemente alla norma di programma contenuta nell'art. 44, secondo comma, della Costituzione, basta rilevare in contrario che le comunità montane sono soltanto uno dei possibili strumenti organizzativi, previsti nell'ambito del sistema dei poteri locali. Tali funzioni, di per sé, bene possono essere allocate altrimenti, in base alle particolarità delle situazioni locali, apprezzate dal legislatore regionale nell'esercizio discrezionale del suo potere legislativo in tema di "ordinamento degli enti locali", senza che da ciò l'esercizio di tali funzioni possa dirsi compromesso.

5. - Non può infine trovare ingresso nel presente giudizio, in quanto non dedotta nel ricorso ma introdotta successivamente a esso, la censura mossa allo stesso art. 2 della delibera legislativa, nella parte in cui prevede una successione temporale tra la soppressione delle comunità montane (prevista con decorrenza 1° luglio 2000) e il trasferimento ad altri enti delle loro funzioni (a opera di una legge regionale da approvarsi entro il 29 febbraio 2000), successione nella quale, per la possibile inottemperanza a tale ultimo termine, può inserirsi uno iato, foriero di incertezze normative, se non anche di paralisi amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della delibera legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia approvata il 29 luglio 1999 e riapprovata il 1° febbraio 2000 (Indennizzo forfetario spettante ai Coordinatori dei servizi sociali, soppressione delle comunità montane e modalità istruttorie delle domande di agevolazione per le iniziative finanziate dal Fondo regionale per lo sviluppo della montagna), sollevata, in riferimento agli artt. 5 e 128 della Costituzione e agli artt. 4, 5, 6 e 59 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 6 luglio 2001.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.