

Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento degli enti locali

Paola Morbioli

Sommario

1. Premessa – 2. Tassatività dell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. – 3. Estensione e limiti della potestà legislativa regionale residuale in materia di forme associative – 4. I problemi di finanziamento e l'incidenza sull'autonomia regionale – 5. Potestà regolamentare degli enti locali in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite – 6. Conclusioni.

1. Premessa

La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, come noto, ha lasciato sul campo diverse zone grigie, da illuminare attraverso l'opera di interpretazione della Corte costituzionale.

Un settore di grande interesse, fecondo d'importanti conseguenze applicative, è quello riguardante la potestà residuale delle Regioni in materia di enti locali. Su tale tema è ormai disponibile un telaio di sentenze¹ attraverso le quali la Corte costituzionale definisce la trama del nostro ordinamento, composto di molteplici livelli di governo, e quindi di normazione. A completamento di tale trama è, infatti, necessario tenere in evidenza anche le disposizioni contenute nelle diverse discipline dettate dalle leggi regionali entrate in vigore successivamente alla riforma del Titolo V, spesso del tutto trascurate dalle impugnative governative.

(1) Si veda la Banca dati "Contenzioso costituzionale" della Regione Emilia-Romagna (http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni_home/banchedati/Contenzioso_Costituzionale.htm) che contiene tutte le pronunce richiamate nel presente focus, corredate dalle rispettive sintesi, oltre ad altre decisioni relative al conflitto costituzionale. Il lavoro è aggiornato al mese di marzo 2011, ed è reperibile anche nella sezione focus della citata banca dati.

2. Tassatività dell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

Entrando nel merito, è necessario premettere che i titoli di competenza legislativa statale in tema di ordinamento degli enti locali sono oggi limitati a quelli individuati all'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, ovvero "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (oltre ad alcuni titoli o settori che lo Stato ricava da riserve di legge statale). La Costituzione stessa, inoltre, riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la competenza relativa alla propria organizzazione e funzionamento (ai sensi dell'art. 117, comma 6: "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite").

Le forme associative, articolazioni organizzative degli enti locali, e, ai sensi del vigente t.u.e.l., a loro volta enti locali, non sono però nominate in Costituzione. Sulla base di questo argomento, pertanto, un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze 244 e 456/2005, 397/2006 e, da ultimo, 237/2009) afferma che, dovendosi ritenere tassativa l'elencazione di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) – Comuni, Province e Città metropolitane – dette forme associative rappresentano una materia di competenza legislativa residuale, appannaggio del legislatore regionale. Questa considerazione nasce dall'estensibilità delle pronunce citate in materia di Comunità montane anche alle altre forme associative tra enti locali.

Nella prima pronuncia che si è occupata del tema dopo la riforma del Titolo V, sentenza 244/2005, al § 5.1 del *Considerato in diritto*, la Corte, nel respingere le censure del TAR Molise riferite alla presunta illegittimità della l.r. Molise 12/2002, afferma che "*deve ritenersi inconferente il richiamo all'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, nella parte in cui prevede, tra l'altro, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla 'legislazione elettorale' e agli 'organi di governo'. Ciò in quanto la citata disposizione fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs.*

267/2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Allo stesso modo inconferente deve ritenersi il riferimento, contenuto nell'ordinanza di remissione, all'art. 114 della Costituzione, non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto"².

La Corte è ancora più esplicita nella sentenza 237/2009, § 23 del *Considerato in diritto*, ove riprende le considerazioni espresse in una pronuncia precedente all'entrata in vigore del Titolo V: "a giustificazione dell'intervento legislativo dello Stato, non può essere invocato l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a 'legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane', atteso che il riferimento a detti enti deve ritenersi tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento alle Comunità montane. A ciò va aggiunto che l'art. 114 Cost. non contempla le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto e non è possibile delineare, a livello costituzionale, alcuna equiordinazione tra Comuni e Comunità montane. Il carattere tassativo dell'enunciazione contenuta nel citato art. 114 è stato specificamente affermato da questa Corte nella sentenza 456/2005. La giurisprudenza costituzionale ha anche avuto modo di precisare (sentenza 229/2001), pronunciandosi su una ipotesi di soppressione di alcune Comunità montane, che queste ultime contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari e che esse non sono enti necessari sulla base di norme costituzionali, sicché rientra nella potestà legislativa delle Regioni disporre anche, eventualmente, la soppressione".

Per quanto riguarda l'assimilazione delle Comunità montane alle altre forme associative, le argomentazioni riprese da tutte le sentenze sono le seguenti: "L'evoluzione della legislazione in materia si caratterizza per il riconoscimento alla Comunità montana della natura di ente lo-

(2) Segue, con pari contenuto, la sentenza 456/2005, § 5 del *Considerato in diritto*.

cale autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo (art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante 'Nuove norme per lo sviluppo della montagna'; e soprattutto art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante 'Ordinamento delle autonomie locali', nel testo originario; cfr. anche sentenze 293/1995, 307/1983 e 212/1976). La più recente normativa ha, altresì, specificato quale sia la effettiva natura giuridica di tali enti, qualificandoli dapprima quali 'unioni montane' (art. 28 della legge 142/1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265 recante 'Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142') e successivamente quali 'Unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani' (art. 27, comma 1, d.lgs. 267/2000). E lo stesso art. 27 citato, al comma 4, demanda alla legge regionale la disciplina delle Comunità con specifico riferimento: a) alle modalità di approvazione dello statuto; b) alle procedure di concertazione; c) alla disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali; d) ai criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; e) ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio. Si tratta, dunque, di un caso speciale di Unioni di Comuni, 'create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei Comuni montani, funzioni proprie, funzioni conferite e funzioni comunali' (sentenza 229/2001). La predetta qualificazione pone in evidenza l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni ma anche) dai Comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 recante 'Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3')" (sentenza 244/2005, § 4.1 del Considerato in diritto; sentenza 456/2005, § 4 del Considerato in diritto).

3. Estensione e limiti della potestà legislativa regionale residuale in materia di forme associative

Anche secondo la dottrina (R. Bin), sulle materie innominate dalla Costituzione la potestà legislativa regionale, seppur non definita in

maniera precisa, deve “intendersi, per ragioni logico-sistematiche”, quale potestà assoluta, da inquadrare indubbiamente come competenza esclusiva delle Regioni: le modifiche introdotte nel Titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale 3/2001 portano ad un completo ribaltamento nella regolazione della materia relativa alla disciplina delle Comunità montane. Tale orientamento interpretativo, che configura come esclusiva la potestà legislativa regionale in materia di Comunità montane (e più ampiamente di forme associative dei Comuni), trova conferma in autorevole dottrina (cfr. G. Pastori; F. Merloni; G. Rolla).

Sul punto una chiara conferma si trova in un *obiter dictum* della sentenza 397/2006 § 3 del *Considerato in diritto*, ove la Corte scrive che “*il riconoscimento della competenza legislativa di tipo residuale, di cui al quarto comma dell’art. 117 della Costituzione, rappresenta, ex art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), una ‘forma di autonomia più ampia’ rispetto alla competenza legislativa esclusiva attribuita dalle norme statutarie (cfr. sentenza n. 274/2003)*” (delle Regioni a statuto speciale, si potrebbe aggiungere).

Già precedentemente alla riforma del Titolo V, le Regioni a statuto speciale godevano di una potestà legislativa esclusiva in tema di ordinamento degli enti locali, ricomprendente la materia delle Comunità montane. La Corte costituzionale, in occasione di una pronuncia riguardante una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenza 229/2001), ha espresso alcune fondamentali considerazioni in merito all’estensione e ai limiti di tale potestà, che appare utile richiamare in quanto possono risultare oggi applicabili anche nei confronti della ampliata potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario.

Per quanto attiene all’estensione di tale potestà, essa viene configurata dalla sentenza citata esaltandone l’ampiezza e riconoscendo espressamente 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*”. La medesima sentenza offre interessanti spunti anche per

enucleare i limiti di tale potestà: la Corte infatti afferma il principio del necessario coinvolgimento dei Comuni nel procedimento legislativo avente ad oggetto scelte, quali quelle relative alla istituzione o soppressione delle Comunità montane, che comportino un'intromissione nella originaria autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni. Dalla sentenza si evince che le modalità per garantire l'efficacia di tale partecipazione devono essere previste da leggi regionali che devono disciplinare idonee sedi di concertazione. Tale principio risulta oggi ancora più pregnante alla luce della disposizione che costituzionalizza il consiglio delle autonomie locali (art. 123, ultimo comma, Cost.). Per identificare i limiti che incontra la potestà legislativa regionale residuale è inoltre necessario raccordare la stessa con le clausole generali di attribuzione della potestà legislativa esclusiva, e con la prima parte della Costituzione, tenendo presente che, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Dal raccordo con la prima parte della Costituzione si ricava dunque un ulteriore limite all'esplicazione della potestà legislativa regionale sull'ordinamento delle Comunità montane evincibile dall'art. 44, comma 2, Cost. (richiamato, peraltro, anch'esso nella sentenza 229/2001 citata) ai sensi del quale "La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane". Ne deriva che, nell'ambito del sistema dei poteri locali, ferma restando la discrezionalità del legislatore regionale nel configurare il più adeguato modello organizzativo, devono comunque essere individuate soluzioni idonee ad assicurare l'assolvimento delle funzioni necessarie allo sviluppo delle zone montane.

Uno strumento rilevante attraverso il quale lo Stato si ingerisce nella potestà legislativa regionale in commento è quello individuato nel § 12 del *Considerato in diritto* della sentenza 237/2009, che si richiama alla propria consolidata giurisprudenza, secondo cui: *"una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e*

amministrative delle Regioni (ex multis, sentenze 159/2008, 181/2006 e 417/2005)”.

Inoltre la Corte ribadisce, nel valutare la competenza a disciplinare le Comunità montane, la necessità di verificare l'ambito materiale prevalente, e le modalità di applicazione del principio di leale collaborazione: *“nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza 50/2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. In tal caso, il vaglio di costituzionalità dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (citata sentenza 181/2006)”.*

Al § 17 del *Considerato in diritto*, sentenza 237/2009, la Corte ricorda che: *“la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze 4/2004 e 417/2005). Da ciò consegue che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari”*; inoltre 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 (sentenze 417/2005 e 36/2004). Qualora la legge statale, invece, vincolasse Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, essa verrebbe a comprimere illegittimamente*

la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenza 159/2008)".

La Corte ricorda altresì che sono state ritenute legittime alcune norme puntuali (relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti) adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenza 417/2005), e anche che, in materia di sanità, in presenza di una disposizione espressione di un principio fondamentale, diretto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi delle Regioni e delle Province autonome, partecipa di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella norma volta ad assicurare che non resti privo di conseguenze il principio fondamentale legittimamente fissato (sentenza 371/2008); al § 23.5 del *Considerato in diritto*, ricorda come una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica possa incidere sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione (sentenza 159/2008), riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenza già citata 159/2008 e sentenze 188/2007, 2/2004 e 274/2003).

Proprio per giustificare la legittimità delle disposizioni della legge finanziaria impugnata la Corte si spinge a qualificare le norme della stessa (legge 244/2007, art. 2, comma 18, in particolare³), che dettano i canoni da seguire ai legislatori regionali, quali "*indicatori*", e al §

(3) La norma richiamata prevede che le leggi regionali di cui al comma 17 tengano conto dei seguenti principi fondamentali:

"a) riduzione del numero complessivo delle Comunità montane, sulla base di indicatori fisico-geografici e socioeconomici e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell'indice di vecchiaia, del reddito medio *pro capite*, dell'acclività dei terreni, dell'altimetria del territorio comunale con riferimento all'arco alpino e alla dorsale appenninica, del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di Provincia e delle attività produttive extra-agricole;

b) riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle Comunità montane;

c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle Comunità montane, in deroga a quanto previsto dall'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni".

24.2 del *Considerato in diritto* afferma che “*correttamente interpretata, infatti, anche alla luce dell’art. 44, secondo comma, Cost., la norma impugnata non contrasta con gli evocati parametri costituzionali. Il legislatore statale, anche con il predetto comma, in funzione dell’obiettivo di riduzione della spesa corrente per il funzionamento delle Comunità montane, e senza incidere in modo particolare sull’autonomia delle Regioni nell’attuazione del previsto riordino, si limita a fornire al legislatore regionale alcuni indicatori che si presentano non vincolanti, né dettagliati, né auto-applicativi e che tendono soltanto a dare un orientamento di massima alle modalità con le quali deve essere attuato tale riordino. L’espressione ‘tengono conto’, con la quale si apre il comma 18, va intesa nel senso della non vincolatività per le Regioni delle suddette indicazioni, le quali, pertanto, pur qualificate formalmente alla stregua di ‘principi fondamentali’, di tale categoria condividono solo la necessità per la loro attuazione dell’intervento del legislatore regionale, ma non l’obbligo per quest’ultimo di conformare la sua azione all’osservanza dei principi stessi. Non senza ragione, infatti, la disposizione impugnata fa riferimento ad ‘indicatori’, vale a dire ad elementi che, pur idonei a costituire un valido parametro di riordino, tuttavia, in tanto possono contribuire alla richiamata finalità di contenimento della spesa corrente, in quanto ne sia valorizzata l’adeguatezza, rispetto a tale obiettivo, in ragione delle caratteristiche di ciascun territorio regionale, secondo una valutazione operata, in piena autonomia, da ogni Regione. Questa lettura del comma 18 trova conferma, inoltre, nella previsione contenuta nel comma 17⁴, il quale stabilisce che il riordino della disciplina delle Comunità montane debba essere effettuato, ad opera delle leggi regionali, ‘ad integrazione*

(4) Il comma 17 prevede che “Le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro il 30 settembre 2008 provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle Comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall’articolo 27 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle Comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l’anno 2007 all’insieme delle Comunità montane presenti nella Regione”.

di quanto previsto dall'articolo 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; 'disposizione che prevede la disciplina legislativa regionale su diversi aspetti particolari di organizzazione delle comunità stesse' (sentenza 229/2001)".

La Corte quindi per giustificare e far superare il vaglio di legittimità costituzionale alle norme impugnate compie un'operazione ermeneutica adeguatrice, arrivando a sconfessare il testo della legge stessa che autoqualifica i canoni imposti ai legislatori regionali quali "principi fondamentali" (e che tali nella sostanza non possono essere in quanto dettagliati ed autoapplicativi). Per tali canoni conia inoltre una nuova categoria, quella di "*elementi che, pur idonei a costituire un valido parametro di riordino*", non sono vincolanti per le Regioni, e che, anzi, rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, sono soggetti a una valutazione di adeguatezza da parte delle Regioni stesse, in piena autonomia, e ad integrazione da quanto previsto dall'art. 27 t.u.e.l. (dal che si può dedurre che anche le indicazioni al legislatore regionale fornite dall'art. 27 t.u.e.l. possono ritenersi dequotate a parametri non vincolanti).

La disciplina di dettaglio e autoapplicativa di cui ai successivi commi 20, 21 e 22⁵ viene invece dichiarata costituzionalmente illegittima, e

(5) Il comma 20 statuisce che "In caso di mancata attuazione delle disposizioni di cui al comma 17 entro il termine ivi previsto, si producono i seguenti effetti:

a) cessano di appartenere alle Comunità montane i Comuni capoluogo di Provincia, i Comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;

b) sono soppresse le Comunità montane nelle quali più della metà dei Comuni non sono situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono Comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle Regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri;

c) sono altresì soppresse le Comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque Comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque Comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio;

d) nelle rimanenti Comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun Comune non può

abrogata, in quanto non riveste carattere di principio fondamentale della materia relativa al coordinamento della finanza pubblica.

4. I problemi di finanziamento e l'incidenza sull'autonomia regionale

Il tema del finanziamento delle funzioni degli enti locali è strettamente correlato a quello della relativa disciplina; ciò si evince chiaramente anche dalla vicenda relativa alle risorse statali per il finanziamento delle Unioni di Comuni e per la gestione associata di servizi comunali da parte delle Comunità montane che, a seguito del parere del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi 9345/2004, sono passate ad una gestione regionalizzata, disciplinata dalle Intese della Conferenza Unificata 28 luglio 2005, n. 873 e 1° marzo 2006, n. 936. Tutte le volte che si tratta di trasferire dal bilancio dello Stato fondi che attengono a competenze non più intestate esclusivamente allo Stato, è necessario individuare moduli e metodi nuovi, coerenti con il mutato contesto costituzionale.

Così, tra le tante, nella sentenza 49/2004 la Corte osserva che *“per quanto riguarda la disciplina della spesa ed il trasferimento di risorse dal bilancio statale, lo Stato deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, passando, se del caso, attraverso il filtro dei programmi regionali e coinvolgendo le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione fondi, nel rispetto dell'autonomia di spesa degli enti locali”*.

Come già visto nel paragrafo precedente la Corte, tuttavia (sentenza

indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei Comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare”.

Il successivo comma 21 prevede che “L'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa di cui al comma 17 è accertato, entro il 31 ottobre 2008, sulla base delle leggi regionali promulgate e delle relative relazioni tecnico-finanziarie, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, sentite le singole Regioni interessate. Gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto”.

326/2010, § 8 del *Considerato in diritto*), ammette che, nel quadro di “una complessa manovra di contenimento della spesa nel settore pubblico allargato, con particolare riferimento alla spesa per gli enti locali” lo Stato possa fissare limiti di spesa alle Regioni e agli enti locali, attraverso la fissazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Tali principi devono però rispettare una duplice condizione: “che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sentenze 289 e 120/2008, 139 e 237/2009). A tali condizioni dunque la normativa statale è idonea ad incidere su una materia, quale quella concernente la disciplina delle Comunità montane, rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

E, in effetti, applicando il criterio legato al secondo limite citato, la Corte salva la normativa statale (cfr. sentenza 237/2009, § 24.2 del *Considerato in diritto*) sostenendo che il legislatore statale, al fine di contenere la spesa corrente per il funzionamento delle Comunità montane, “si limita a fornire al legislatore regionale alcuni indicatori che si presentano non vincolanti, né dettagliati, né auto applicativi”, in modo da non ingerirsi eccessivamente sull'autonomia delle Regioni nell'attuazione del riordino territoriale, le quali quindi non sarebbero obbligate a conformarsi a tali indicatori definiti dalla legge stessa quali “principi fondamentali”.

Inoltre, sempre applicando il criterio del rispetto di un certo grado di autonomia della disciplina regionale, nella sentenza 27/2010, § 3 del *Considerato in diritto*, la Corte censura un indicatore individuato dal legislatore statale in quanto “La previsione di un criterio altimetrico rigido, quale quello individuato dall'art. 76, comma 6-bis, come strumento per attuare la riduzione dei trasferimenti erariali diretti alle Comunità montane esorbita dai limiti della competenza statale e viola l'art. 117 Cost.”.

A monte di ogni ricostruzione della Corte rimane comunque la considerazione che, in ossequio al principio di leale collaborazione (sentenza 27/2010, § 4 del *Considerato in diritto*): “è necessario il pieno

coinvolgimento delle Regioni nella individuazione dei criteri da adottare per la realizzazione della riduzione del fondo da destinare alle Comunità montane, esistendo, come sostiene la Regione, una connessione indissolubile tra i problemi del finanziamento e i problemi della stessa esistenza ed articolazione delle Comunità montane”.

Un ulteriore profilo di censura riguarda invece il rispetto dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate, per cui secondo la Corte (sentenza 326/2010, § 8.13 del *Considerato in diritto*) *“i provvedimenti finanziari adottati dallo Stato allo scopo di razionalizzare e contenere la spesa nel settore pubblico allargato, pur dovendo avere un carattere di assoluta generalità e lo scopo di porre un freno al dilagare di tale spesa – anche mediante la fissazione di criteri d'ordine generale, appunto costituenti espressione di principi fondamentali della materia, che lasciano, in sede applicativa, specifici ambiti di autonomia alle Regioni e agli enti locali minori – non possono, tuttavia, prescindere dalla individuazione certa delle fonti di finanziamento delle spese degli enti locali territoriali e dunque anche delle Comunità montane e dei Comuni che di esse fanno parte. Diversamente, ne verrebbe compromessa la certezza sia delle fonti di finanziamento della spesa degli enti interessati, sia delle risorse economiche effettivamente disponibili per gli enti stessi, da impiegare per il raggiungimento delle rispettive finalità istituzionali”.*

5. Potestà regolamentare degli enti locali in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite

Un ulteriore limite che il legislatore regionale incontra nell'esercizio della sua potestà legislativa è costituito dal rispetto dell'autonomia riconosciuta dalla riforma costituzionale ai Comuni ed alle Province, che si esprime nella pari-ordinazione di cui al nuovo testo dell'art. 114 Cost., e con la previsione, all'art. 117, comma 6, Cost., della loro potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Sul punto la sentenza 237/2009, al § 23.4 del *Considerato in diritto*, dopo aver ricordato che le Comunità montane non sono enti costitu-

zionalmente necessari, tanto che i legislatori regionali ne potrebbero disporre la soppressione, afferma di non condividere l'argomento della Regione Veneto, secondo la quale le stesse non potrebbero essere soppresse né dalla legge statale, né da quella regionale, in quanto alla potestà legislativa regionale spetterebbe solo la disciplina del funzionamento delle comunità, mentre l'organizzazione (comprensiva della istituzione e della cessazione), sarebbe rimessa all'autonomia regolamentare delle comunità stesse, *ex art. 117, sesto comma, Cost.* Per la Corte, l'organizzazione è, infatti, parte integrante dell'ordinamento delle Comunità montane, rimesso complessivamente alla potestà legislativa residuale regionale. Anche l'espressa attribuzione ad esse della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 131/2003), ai sensi del citato art. 4, comma 4, deve svolgersi *“nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze”*.

La Corte ricorda dunque (ric conducendo il tema ad un principio base della gerarchia delle fonti, il principio di legalità, formale e sostanziale) come la potestà statutaria e regolamentare resti comunque subordinata alla legge, in questo caso della Regione⁶.

Coerentemente con quanto già affermato, la Corte nel censurare l'art. 2, comma 22, della legge 244/2007⁷, al § 29 del *Considerato in diritto*,

(6) A tal proposito non ci si può esimere dal ricordare che nella Regione siciliana le Comunità montane furono soppresse con la legge 9/1986, mentre in Sardegna sono state ricostituite due nuove Comunità montane dopo la soppressione delle preesistenti ventiquattro Comunità montane avvenuta nel 2007. Recentemente anche le Regioni Puglia (leggi 19 dicembre 2008, n. 36 recante “Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali”, e 25 febbraio 2010, n. 5, recante “Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse”), Basilicata (l.r. 30 dicembre 2010, n. 23, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011”) e Liguria (l.r. 29 dicembre 2010, n. 23, recante “Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2011”) hanno previsto la soppressione delle Comunità montane, mentre in Umbria è attualmente in *iter* un disegno di legge in tal senso.

(7) Il comma 22 statuisce che “Le Regioni provvedono a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 17, 18 e 20 ed in particolare alla soppressione delle Comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo inde-

motiva la dichiarazione di illegittimità di detta disposizione in quanto *“si tratta di una disciplina, auto-applicativa e di dettaglio, che non riveste carattere di principio fondamentale della materia relativa al coordinamento della finanza pubblica e che, pertanto, risulta invasiva di ambiti di autonomia delle Regioni, alle quali deve essere riconosciuto il potere di disciplinare direttamente e, appunto, in autonomia gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle Comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei Comuni alla Comunità montana soppressa nei rapporti giuridici riferiti a quest’ultima, con specifico riguardo, tra l’altro, ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei dipendenti”*.

Utili a delineare la potestà legislativa regionale in rapporto all’esercizio del potere normativo delle Comunità montane e degli enti locali sono i § 6 e § 7 del *Considerato in diritto* della sentenza 397/2006, in cui la Corte si esprime in merito all’esercizio del potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali, differenziando la posizione delle Comunità montane da quella degli enti locali “nominati”: *“L’esercizio di detti poteri, con i limiti innanzi precisati, presuppone, infatti, che ci si trovi di fronte ad ‘enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita’ (sentenza 43/2004). Deve cioè trattarsi degli enti previsti dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Solo nei confronti di tali enti si rende necessario, sul piano costituzionale, il rispetto di una procedura articolata di garanzia che impone la costante osservanza di regole di cooperazione e consultazione con i soggetti inerti o inadempienti. Questo perché, esercitando il potere sostitutivo, la Regione subentra, per il soddisfacimento di interessi unitari, nell’esercizio di funzioni amministrative di cui all’art. 118 Cost., rendendo necessario un procedimento nel quale, in esito ad una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo

terminato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Sino all’adozione o comunque in mancanza delle predette discipline regionali, i Comuni succedono alla Comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva”.

regionale, l'ente sostituito venga messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento delle funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce. Solo nel caso in cui l'ente persista nell'inerzia o nell'inadempimento può giustificarsi un esercizio in via sostitutiva delle relative funzioni da parte della Regione.

Secondo la Corte, § 7 del *Considerato in diritto*, *“La medesima procedura di garanzia, caratterizzata dagli stessi limiti, non deve necessariamente essere prevista dalla normativa regionale, a pena di incostituzionalità, nella ipotesi in cui si consenta l'esercizio di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale, come appunto le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V”. “In conclusione, dunque, non venendo in rilievo enti ad autonomia costituzionalmente garantita, non possono essere utilmente richiamati i criteri e i limiti che la giurisprudenza di questa Corte ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo – diverso da quello contemplato dalla norma impugnata – esercitato nei confronti degli enti che, invece, per espressa statuizione costituzionale, godono di siffatte garanzie”.*

6. Conclusioni

La concreta attuazione del modello dettato dalla riforma costituzionale, imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'organizzazione delle funzioni amministrative, è quindi ampiamente demandata, dato il nutrito elenco di materie non riservate al legislatore statale, al legislatore regionale⁸. Non si può del resto trascurare che le leggi regionali avevano già, fin dagli anni Settanta, svolto un ruolo fondamentale nella creazione di nuovi modelli associativi per l'organizzazione delle funzioni comunali: tali politiche istituzionali trovano dunque conferma nel riconoscimento costituzio-

(8) Pur essendo doveroso ricordare che il modello organizzativo del sistema locale, anche per quanto riguarda le scelte operate nelle politiche regionali, sarà fortemente condizionato dall'impostazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, come disciplinate dall'emanando codice delle autonomie locali, e già lo è a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 78/2010, art. 14, commi da 26 a 31, come modificati dalla legge di conversione 122/2010.

nale dell'ampia potestà legislativa regionale in materia di forme associative⁹.

Anche le politiche di riordino territoriale sottostanti alle normative degli ultimi decenni ricostruiscono un quadro di redistribuzione delle funzioni, in attuazione del principio di sussidiarietà, in cui la valutazione sull'adeguatezza, intesa come idoneità organizzativa e dimensionale dei piccoli Comuni allo svolgimento dei servizi e delle funzioni proprie e delegate, viene affidata alla Regione.

(9) Già nel 1991 la Corte costituzionale aveva definito le Regioni “*centri propulsori e di coordinamento nell'intero sistema delle autonomie locali*” (sentenza 343/1991).