

Sentenza: n. 237 del 2009

Materia: comunità montane

Limiti violati: art. 3, 97, 117, 118, 119 e 127 Cost.; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Toscana e Regione Veneto

Oggetto: articolo 2, commi da 17 a 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 20 e 22; illegittimità costituzionale parziale dell'art. 2, comma 21; inammissibilità o infondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

La Regione Toscana e la Regione Veneto impugnano, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 127 della Costituzione, l'articolo 2, commi da 17 a 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

Queste norme hanno per oggetto il riordino delle comunità montane e si prefiggono la riduzione, a regime, della spesa corrente per il funzionamento di tali enti per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l'anno 2007 alle comunità montane presenti nella regione.

Le ricorrenti lamentano la lesione della loro potestà legislativa e l'assenza di titoli di legittimazione dello Stato ad adottare la disciplina di cui trattasi.

L'Avvocatura erariale eccepisce che lo Stato ha correttamente provveduto alla fissazione di principi fondamentali in materia a legislazione concorrente, deducendo al riguardo la potestà statale in tema di governo del territorio e di coordinamento della finanza pubblica. L'Avvocatura rivendica altresì la competenza esclusiva statale in materia di governo e funzioni fondamentali degli enti locali (comuni, province e città metropolitane), assumendo rientrare in tale ambito anche le comunità montane in quanto unioni di comuni.

La Consulta evidenzia in primo luogo l'autonomia delle comunità montane (unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani, come recita il del d.lgs. 267/2000, recante il testo unico sull'ordinamento degli enti locali) rispetto ai comuni; ribadisce che la disciplina delle comunità montane rientra in quanto tale nella competenza esclusiva residuale delle regioni; sottolinea come gli stessi ambiti rimessi alla competenza esclusiva regionale possano essere incisi da funzioni e competenze statali di tipo trasversale.

Sulla scorta di simili postulati la Corte passa quindi all'esame delle singole norme censurate.

1. La questione relativa al comma 17 dell'art. 2 non è fondata. Con la norma in parola il legislatore statale ha fissato un obiettivo di natura finanziaria per le regioni, quello della riduzione della spesa "storica" erogata nell'anno 2007 alle comunità montane, chiamando le regioni stesse a perseguire questo obiettivo mediante il riordino in via legislativa della disciplina relativa a tali enti.

Ciò posto, la Corte esclude l'invocabilità di molti dei titoli di legittimazione dedotti dallo Stato. Non è richiamabile l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., che attribuisce allo Stato una competenza esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, giacché il riferimento agli enti predetti deve ritenersi tassativo e non estensibile alle comunità montane, che peraltro non sono contemplate dall'art. 114 Cost. fra i soggetti ad autonomia costituzionalmente garantita. In altri termini, le comunità montane non sono enti necessari sulla base di norme costituzionali, per cui rientra nella potestà delle regioni disporre eventualmente anche la soppressione. Allo stesso modo, non è invocabile la potestà statale concorrente in materia di governo del territorio.

La Corte passa quindi a verificare la ascrivibilità della norma censurata alla potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, premettendo due ordini di considerazioni.

La prima considerazione è quella per la quale non costituisce ostacolo all'adozione di principi fondamentali di coordinamento finanziario il fatto che si verta in un ambito materiale, quale è quello relativo all'ordinamento delle comunità montane, devoluto alla potestà legislativa residuale delle regioni.

La seconda considerazione è che secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale della stessa Corte norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica solo a 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 e che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

La disciplina che stabilisce il riordino delle comunità montane, in quanto costituisce il mezzo per ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle medesime - per un importo pari ad almeno un terzo della quota del fondo ordinario assegnata nel 2007 alle comunità montane, di ciascuna regione - completa la disciplina della finanziaria stessa e partecipa, in modo inscindibile, della medesima natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica spettante a quell'altra disposizione della finanziaria 2008 (richiamata dal comma censurato ma non impugnata dalle ricorrenti) che prevede la progressiva generalizzata riduzione del predetto fondo ordinario, con cui lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e dei comuni.

Il comma in esame non costituisce pertanto indebita invasione dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali. Il livello locale risulta fra l'altro adeguatamente coinvolto laddove la norma richiede alle regioni, in sede di riordino, di sentire i consigli delle autonomie locali, costituenti una stabile forma di raccordo fra le regioni e il sistema delle autonomie locali.

2. Non sono fondate nemmeno le questioni sollevate dalle ricorrenti nei confronti del comma 18, ai sensi del quale le regioni, nell'adozione delle leggi di riordino delle comunità montane, tengono conto di alcuni principi fondamentali quali la riduzione del numero complessivo delle comunità montane sulla scorta di vari indicatori fisico-geografici, demografici e socioeconomici nonché la riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità montane e delle indennità spettanti ai componenti stessi.

Anche in questo caso il legislatore statale si limita a fornire al legislatore regionale alcuni indicatori che si presentano non vincolanti, né dettagliati, né autoregolativi, e che mirano soltanto a *dare un orientamento di massima* alle modalità di attuazione del riordino delle comunità montane, funzionale alla riduzione della correlativa spesa corrente.

3. Le censure regionali avverso il comma 19 sono inammissibili giacché la norma (secondo cui i criteri di riordino non rilevano in ordine ai benefici e agli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali) è insuscettibile di pregiudicare alcuna prerogativa regionale.
4. La questione di legittimità costituzionale del comma 20 è fondata. Il comma in questione disciplina in modo esaustivo gli effetti che conseguono alla mancata attuazione del comma 17, ossia nell'ipotesi che le regioni non provvedano nei termini prescritti al riordino delle comunità montane e dunque non sia raggiunto l'obiettivo programmato di una riduzione della spesa storica delle comunità stesse. Tali effetti consistono nella cessazione dell'appartenenza alle comunità montane di determinati comuni (comuni capoluogo di provincia, comuni costieri o con popolazione superiore ai 20.000 abitanti) e nella soppressione automatica delle comunità con meno di cinque comuni o in cui la maggioranza dei comuni non raggiunga determinate soglie altimetriche.

Questo comma contiene cioè una disciplina di dettaglio e auto applicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali in materia di coordinamento della spesa pubblica giacché non lascia alle regioni alcun margine di autonomia decisionale disponendo direttamente la soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche condizioni previste dalla norma stessa.

Fra l'altro la norma reca anche una disposizione, quella volta a garantire la presenza delle minoranze negli organi consiliari delle comunità, che è estranea rispetto all'esigenza di contenimento della spesa corrente e che riguarda esclusivamente la disciplina ordinamentale di tali comunità, riservata alla competenza residuale delle regioni.

La norma è dunque lesiva delle prerogative regionali e quindi illegittima per violazione dell'art. 117 Cost.

5. Sfugge solo in parte alla dichiarazione di illegittimità costituzionale il comma 21, con cui si prevede da un lato che l'effettivo conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente delle comunità montane è accertato, sulla base delle leggi regionali promulgate e delle relative relazioni tecnico-finanziarie, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentite le singole regioni interessate; e dall'altro che gli effetti automatici soppressivi o riduttivi di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto.

Secondo l'argomentare della Consulta il sistema costituzionale esclude che il legislatore statale, rispetto alle leggi regionali (così come quello regionale rispetto alle leggi statali) *utilizzi la potestà legislativa per rendere inapplicabile una legge regionale che ritenga illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi alla Corte stessa*. Detto altrimenti, né lo Stato né le regioni possono pretendere di risolvere direttamente gli eventuali conflitti fra i rispetti atti legislativi per il tramite di proprie disposizioni di legge.

Il comma 21 è pertanto illegittimo nella parte in cui attribuisce ad un atto amministrativo dello Stato, a decorrere dalla sua pubblicazione, efficacia abrogativa delle disposizioni regionali adottate, ove riconosciute insufficienti a garantire le prescritte riduzioni di spesa.

6. E' infine fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 22, che chiama le regioni a disciplinare gli effetti conseguenti alla soppressione di comunità montane in sede di riordino, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato presso gli enti soppressi e disponendo che 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.

E' questa una disciplina auto applicativa e di dettaglio che non riveste carattere di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e che menoma il potere delle regioni di regolare *direttamente ed 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 nei rapporti giuridici relativi all'ente soppresso.