

Sentenza: 17 novembre 2010, n. 326

Materia: comunità montane, difensore civico, autonomie locali, consorzi.

Limiti violati: art. 119 Cost, principio di ragionevolezza, principio di certezza delle entrate, principio di affidamento, principio di corrispondenza fra le risorse e le funzioni.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Calabria, Toscana, Liguria e Campania

Oggetto: art. 2, commi 186 lett. a) ed e), e 187 della legge 23 dicembre 2009 n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nella parte in cui:

- a) nel primo periodo, nel richiamare l'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sopprime il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti,
- b) nel medesimo primo periodo, contiene l'inciso «e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane»,
- c) nel secondo periodo, prevede la devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del trenta per cento delle risorse provenienti dal fondo ordinario nazionale per gli investimenti,
- d) nel secondo periodo, contiene l'inciso «e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane»;

inammissibilità delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Le regioni Toscana, Calabria, Campania e Liguria hanno, con distinti ricorsi, complessivamente impugnato i commi 186 (limitatamente alle lettere a) ed e)) e 187 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009 n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), lamentando violazione degli articoli 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136, 137 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, del principio di certezza delle entrate e del principio di affidamento.

Si tratta di norme, quelle impuginate, volte al contenimento della spesa pubblica, che dispongono la cessazione dei finanziamenti di origine statale a

favore delle comunità montane ed impongono ai comuni la soppressione della figura del difensore civico comunale e dei consorzi di funzioni.

In punto di competenza, principalmente si contesta da parte delle regioni ricorrenti che sussista la potestà legislativa dello Stato in una materia, qual è quella delle comunità montane, la quale rientrerebbe invece nella potestà legislativa residuale regionale.

Si contesta inoltre, da parte della Regione Toscana in particolare, la sussistenza della potestà legislativa, almeno nella forma esclusiva, in capo allo Stato con riguardo alla figura del difensore civico, non rientrando questo fra gli organi di governo del comune (art. 117, II comma, lett. p) Cost.).

La difesa erariale ribatte che le norme oggetto di impugnativa, specie quelle sulla eliminazione del contributo statale alle comunità montane, sono in realtà volte al contenimento della spesa e pertanto rientrano nel coordinamento della finanza pubblica, di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, materia di legislazione concorrente, nella quale lo Stato può ben dettare le norme di principio.

Riguardo la prevista abolizione del difensore civico comunale, l'Avvocatura dello Stato chiede che il relativo motivo di ricorso sia dichiarato inammissibile a cagione delle modifiche legislative *medio tempore* intervenute; in via subordinata, nel merito, ribadisce che la finalità delle norme è quella del contenimento della spesa pubblica complessiva, esigenza costituzionalmente più forte dell'autonomia legislativa delle regioni.

La Corte, partitamente esaminate le differenti questioni sollevate, ricordato che il principio di leale collaborazione non si applica al procedimento legislativo e reciso la prospettazione della violazione di un ipotetico giudicato costituzionale, non essendo stata riprodotta dal legislatore statale alcuna norma precedentemente dichiarata incostituzionale, statuisce come segue.

1. Relativamente all'impugnazione dell'art. 2, comma 186, lett. a), della l. 23 dicembre 2009 n. 191, proposta dalla sola Regione Toscana, rilevata la sopravvenienza di una novella legislativa, il Giudice delle leggi chiude in rito, con pronuncia di inammissibilità, il contenzioso. In particolare, la Corte prende atto del carattere sostanziale dello *ius superveniens*, che ha consistito nel trasferimento delle funzioni del difensore civico comunale ad altro organo, superiore per sussidiarietà istituzionale, il cosiddetto difensore civico territoriale, di ambito provinciale, senza che si sia prodotta la soppressione delle funzioni già esercitate dai difensori civici comunali.

Rileva dunque la Corte che sarebbe stato onere della regione ricorrente impugnare autonomamente la sopravvenuta disciplina di modifica, intervenuta con d. l. n. 2/2010, convertito in l. n. 42/2010, diligenza non adempiuta da parte della Regione, la quale versa dunque, al momento attuale, in condizione di carenza di interesse.

2. Riguardo l'impugnazione dell'art. 2, comma 186, lett. e), della medesima legge n. 191/2009, proposta dalle regioni Toscana e Calabria, la Corte giunge parimenti alla dichiarazione di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse delle ricorrenti.

La modifica legislativa, di pregnante valore sostanziale, va per tale profilo ricercata non tanto nel già citato d.l. n. 2/2010, convertito nella legge 42/2010, bensì nella legge n. 122/2010, di conversione del d.l. n. 78/2010. La citata disposizione normativa, nel richiamare le funzioni fondamentali dei comuni, di cui alla legge n. 42/2010, art. 21, comma 3, stabilisce che esse sono esercitate, in determinate condizioni, fra cui anche la pregressa appartenenza dei comuni alle comunità montane, obbligatoriamente in forma associata.

La doglianza relativa alla soppressione dei consorzi di funzioni fra comuni rimane quindi, alla luce dello *ius novorum* ed in difetto di nuova impugnazione dello stesso, priva di effettività ed attualità.

3. Con riferimento all'impugnazione del comma 187 dell'art. 2 della legge n. 191/2009, la Corte Costituzionale, preliminarmente, ricostruisce il dato storico, partendo dal testo originario, anche in questo caso dando conto delle modifiche intervenute ad opera della legge n. 42/2009.

Per effetto di tali modifiche, risulta subito evidente che, soppresso ogni riferimento al dato altimetrico, in precedenza previsto ai fini della qualificazione di un territorio come "montano", vengono meno, per difetto di interesse, le impugnazioni delle regioni Liguria, Calabria e Campania imperniate su tale elemento. L'inammissibilità in questo caso non deriva dall'inerzia processuale rispetto all'emanazione di una disciplina innovativa, bensì da un effetto sostanzialmente satisfattivo derivante dalla stessa nuova disciplina. Come cennato nel punto 6.3 del "*Considerato in diritto*" della sentenza, risulta più corretto, per il profilo *de quo*, parlare di cessazione della materia del contendere.

4. In relazione alla disposizione contenuta nella prima parte del comma 187 dell'articolo citato, che reca la soppressione dei finanziamenti statali alle comunità montane, atteso che le modifiche legislative di cui si è discusso non hanno inciso su di essa, la primitiva impugnazione può considerarsi trasferita, per esigenze di giustizia sostanziale ed in linea con la giurisprudenza della Corte, sul nuovo testo, quale risulta dalla legge di conversione del d.l. n. 2/2010 (l. n. 42/2010).

In primo luogo, i giudici costituzionali prendono atto della natura di norma di contenimento della spesa pubblica complessiva, riferita in particolare agli enti locali, della disposizione.

Secondariamente, la Corte osserva che, a condizione che gli interventi di contenimento della spesa si limitino a porre obiettivi di carattere transitorio, complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e che non si spingano a comprimere, fino ad annullare, la potestà legislativa regionale, con previsioni di estremo dettaglio relative agli strumenti per il perseguimento degli obiettivi di riequilibrio finanziario, tali interventi sono ammissibili anche in ambiti semantico materiali rientranti nella potestà residuale delle regioni, di cui all'art. 117, IV comma, Cost.. I vincoli posti dal legislatore, in connessione ad obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi sovranazionali, devono in ogni caso conformarsi ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

La Corte cita i propri precedenti conformi: si tratta delle sentenze nn. 237/2009, 139/2009, nonché, al fine di ribadire la legittimità di una progressiva riduzione dei finanziamenti statali in modo specifico alle comunità montane, finanziate in via normale dalle regioni (vertendosi in materia di potestà esclusiva residuale) e dai comuni, della sentenza n. 27/2010.

Intervenire dunque mediante il trasferimento ai comuni già facenti parte delle comunità montane di una quota del finanziamento discendente dalla normativa statale di cui al dlgs n. 504/1992, oltre a non tradursi in una surrettizia abolizione delle comunità montane, cui l'ordinamento giuridico continua a riferirsi, per altro verso, astrattamente e di per sé stesso, risulterebbe ammissibile.

Tuttavia, ulteriore condizione affinché la disciplina primaria risulti conforme a Costituzione è che essa superi con esito positivo nel suo complesso il vaglio di ragionevolezza.

La Corte approfondisce fino a sceverare, si potrebbe dire, la fattispecie astratta oggetto dell'impugnazione, confrontandola con il richiamato dlgs n. 504/1992, in particolare con l'art. 34. Da tale disposizione si evince che lo Stato concorre al finanziamento delle comunità montane come segue: in merito alla spesa corrente, attraverso il "fondo ordinario" e il "fondo consolidato", in merito alla spesa in conto capitale, con assegnazioni a valere sul "fondo nazionale ordinario per gli investimenti", un trasferimento che integra una tipologia in buona sostanza finalizzata al pagamento delle rate di ammortamento dei mutui accesi dagli enti anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 504/1992.

In pratica lo Stato risulta aver concorso per un considerevole numero di anni all'ammortamento dei mutui, creando presso gli amministratori delle comunità montane un affidamento legittimo, per cui recidere questo canale finanziario determina il palesarsi nella norma di tratti di irragionevolezza, che si riverberano sull'autonomia degli enti quale discende dall'art. 119 Cost., non potendo più le comunità montane, che pure non costituiscono enti costituzionalmente necessari ai sensi dell'art. 114 Cost., garantire il normale esercizio di una funzione importante, quale quella degli investimenti strutturali. Aggiunge la Corte che i mutui relativi a tali investimenti potevano definirsi nei fatti come garantiti dallo Stato.

Per questa parte, il comma 187 dell'art. 2 della legge n. 191/2009 è affetto da illegittimità costituzionale.

5. Seguendo un ragionamento in parte analogo, la Corte giunge a dichiarare l'illegittimità costituzionale del medesimo comma nella parte in cui sopprime i finanziamenti statali a favore delle comunità montane derivanti da ogni altra disposizione di legge. La norma, non consentendo di discernere le fonti e le differenti destinazioni (in astratto anche meritevoli di mantenimento, alla stregua di quanto esposto al punto 4 della presente nota) delle diverse tipologie di finanziamento ridonda ad ogni evidenza genericità e, per tale via, non consentendo alle regioni di riorganizzare razionalmente le risorse residue, programmando efficacemente la spesa in sede locale, rivela nuovamente profili di irragionevolezza.

Anche per questa parte il comma 187 più volte richiamato viene dichiarato dalla Corte costituzionalmente illegittimo.

6. Per motivi di consequenzialità logica, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale della stessa disposizione nella parte in cui destina ai comuni già facenti parte delle comunità montane il trenta per cento dei soppressi trasferimenti, per la parte che si riferisca al fondo nazionale ordinario per gli investimenti, di cui al dlgs n. 504/1992, ed alle altre (generiche) disposizioni di legge, avendo fatte salve tali fonti di finanziamento alle comunità montane.