

LA NATURA GIURIDICA DELLE COMUNITA' MONTANE E LA POTESTA' LEGISLATIVA REGIONALE IN MATERIA

di Angelo Baldan *
(13-2-2008)

La legge 24/12/2007 (legge finanziaria 2008), all'articolo 2, dal comma 17 al comma 22, fissa una disciplina alquanto dettagliata circa i criteri attraverso i quali le Regioni dovranno procedere, entro sei mesi, con proprie leggi, al riordino delle Comunità Montane. Questa disciplina statale, pur se giustificata dal nobile intento di contribuire alla riduzione della spesa pubblica, appare, a nostro avviso, sospetta di illegittimità costituzionale in quanto contrastante con l'articolo 117, comma 4, della Costituzione, essendo ora la materia delle Comunità Montane, come peraltro più volte affermato dalla Corte Costituzionale (vedi sentenze nn. 244/2005, 456/2005, e 397/2006), tra quelle rientranti nella potestà legislativa residuale delle Regioni. Ci risulta, peraltro, che proprio in questi giorni la Regione del Veneto e la Regione Toscana abbiano promosso ricorso contro le suddette norme dinanzi alla Corte Costituzionale.

A monte di tutto ciò è necessario, tuttavia, chiarire la natura giuridica della Comunità Montane. L'articolo 114 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, elenca fra gli enti costitutivi della Repubblica i Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato. Il successivo articolo 118, dopo la riforma del 2001, prevede che i Comuni, le Province e le Città Metropolitane siano titolari di funzioni proprie e di funzioni conferite dallo Stato e dalla Regione. Ma né l'articolo 114 né l'articolo 118 fanno menzione esplicita delle Comunità Montane, e quindi esse, secondo anche quanto affermato dalla Corte Costituzionale nelle sentenze succitate, non possono essere considerate enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Né si può invocare, a nostro avviso, l'articolo 44, comma 2, della Costituzione, per legittimare l'esistenza delle Comunità Montane quali enti di rilievo costituzionale, in quanto tale norma prevede soltanto che la legge disponga di "provvedimenti a favore delle zone montane" senza però precisare quale siano gli enti beneficiari di tali provvedimenti.

E' ben vero che l'articolo 27, comma 1, del vigente T.U. D.Lgs. n. 267/2000 definisce le Comunità Montane quali "unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali" e che il successivo articolo 28, comma 1, del medesimo T.U. stabilisce che: "L'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi conferite dalla regione spetta alle comunità montane. Spetta, altresì, alle comunità montane l'esercizio di ogni altra funzione ad esse conferita dai comuni, dalla provincia e dalla regione". Ma gli articoli 27 e 28 del T.U. sono stati scritti in vigenza del vecchio articolo 118, comma 1, della Costituzione, il quale stabiliva che funzioni di "interesse esclusivamente locale" potevano dalle leggi della Repubblica essere attribuite "alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali". Lo stesso articolo 118, al successivo comma 3, inoltre stabiliva che "La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici". Il problema, più volte dibattuto in dottrina, di cosa dovesse intendersi per "enti locali" ha trovato poi soluzione nell'articolo 2, comma 1, del suddetto T.U., dove leggiamo che: "Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni". Era pacifico, quindi, che, sulla base del vecchio articolo 118 della Costituzione, destinatari diretti di funzioni amministrative da parte dello Stato e da parte della Regione potessero essere non solo i Comuni e le Province ma anche altri enti locali, tra i quali certamente le Comunità Montane.

Quindi gli articoli 27 e 28 del vigente T.U. D.Lgs. n. 267/2000 devono essere rilette alla luce di quanto disposto dai nuovi articoli 114 e 118 della Costituzione, e quindi deve escludersi, a nostro avviso, che le Comunità Montane possano essere destinatarie di funzioni diverse da quelle ad esse conferite dai Comuni associati. Infatti se le Comunità Montane sono Unioni di Comuni montani e parzialmente montani non si vede come possano essere trattate diversamente dalle Unioni di Comuni, che l'articolo 32 del medesimo T.U. definisce quali "enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza". L'unica differenza tra Comunità Montane e Unioni di Comuni pure e semplici sta nella tipologia dei Comuni associati e nell'abito territoriale in cui i Comuni sono situati.

Le leggi regionali emanate in attuazione della legge statale n. 1102/1971 e dell'articolo 28, commi 3 e seguenti, del T.U. D.Lgs. n. 267/2000, sono leggi che si muovono nel solco della potestà legislativa regionale attuativa di disposizioni di legge dello Stato, di cui al vecchio articolo 117, ultimo comma, della Costituzione. Ma queste leggi regionali devono essere riscritte non solo perché c'è la spada di Damocle della legge finanziaria 2008, ma anche perché è mutata la cornice costituzionale entro la quale oggi si collocano le Comunità Montane.

* funzionario della Regione del Veneto e cultore di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi "Cà Foscari" di Venezia