

**Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla.  
La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di comunità montane.**

di Fioravante Rinaldi \*  
(23 ottobre 2009)

I ricorsi delle regioni Veneto e Toscana, che hanno avuto risposta nella sentenza 237/2009 della Corte costituzionale, toccavano svariati punti della legge finanziaria per il 2008. Appurato il carattere *omnibus* della legge *de qua*, lo scrutinio di costituzionalità che ha investito tale normativa ha richiesto, da un lato, la separazione e decisione consequenziale in diverse pronunce del giudice delle leggi<sup>1</sup> e, dall'altro, la riunione, *in parte qua*, dei due ricorsi regionali, ove cioè l'oggetto del giudizio era comune. Ed infatti la decisione qui commentata attiene solo a quella parte dei ricorsi che riguardava il riordino delle comunità montane ed, *in species*, l'art. 2, cc. 17-22, della legge 244/2007. Dal punto di vista contenutistico tale articolo aveva riconfigurato<sup>2</sup> o meglio "invitato" le regioni a riordinare, entro un termine (che doveva essere perentorio) di sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, le comunità montane presenti all'interno del territorio regionale<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. sent. 237/2009, p. 2, *cons. in dir.* Così vi sono state, al momento in cui qui si scrive, relativamente alla legge 244/2007, le sentt. 168/2008, 401/2008, 76/2009, 88/2009, ord. 97/2009, sentt. 99/2009, 107/2009, 114/2009, 124/2009, 139/2009, 148/2009, ord. 154/2009, sent. 168/2009 e la sent. (qui commentata) 237/2009.

<sup>2</sup> Il tema del riordino delle comunità montane è stato oggetto di diverse valutazioni. Invero il tutto partiva dalle disposizioni di molte leggi regionali che, approfittando della situazione, avevano abusato del loro potere costituendo comunità montane anche in territori che avevano poco ovvero addirittura nulla di montano. Sono oramai noti gli esempi della comunità montana della Murgia tarantina, nella pianeggiante omonima zona pugliese, composta da nove comuni (quattro soli montani e cinque addirittura non montani) su un'altitudine media di 213 m. L'esistenza di tale comunità montana – com'è stato giustamente notato in chiave giornalistica – si doveva ad una legge regionale pugliese che aveva interpretato a suo modo una sentenza del giudice costituzionale (cfr. S. RIZZO – G.A. STELLA, *Comunità montane senza montagne (ma molti sussidi)*, in *Il Corriere della sera*, 29 aprile 2007, p. 1). Ma invero si potevano aggiungere i casi delle comunità montane "costiere", come la comunità Olbia-Riviera di Gallura, a nord-est della Sardegna (sul riordino delle comunità montane in tale regione v.: F.M. NURRA, *Legge di riordino delle Comunità montane in Sardegna, ovvero come il legislatore regionale intende impedirne e scoraggiarne la ricostituzione*, in *Nuova Rass.*, 2007, n. 2, p. 141 ss.) ovvero la calabra Bova Marina (cfr. S. RIZZO – G.A. STELLA, *La Casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli Editore, 2007, p. 7 ss.; G.A. STELLA, *Comunità montane, Non chiudetele tutte*, in *Il Corriere della sera*, 17 giugno, p. 1). Su tutto però primeggiava l'abuso della presenza in tali enti di comuni non montani (... mentre l'art. 27, c. 1, d. lgs. 267/2000 prevedeva che potessero far parte di comunità montane solo comuni montani ovvero, al massimo, parzialmente montani). Infatti, approfittandone, molte furono le regioni che avevano incluso – già prima dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 – comuni non montani nelle comunità montane antecedentemente alla riforma del 2007: Veneto (6 comuni su 16 nella comunità montana delle Prealpi trevigiane), Lombardia (con ben 25 comuni su 44 nella comunità montana Oltrepo' pavese), Piemonte (4 comuni su 7 nella comunità montana dei due Laghi, in provincia di Novara), Liguria, Emilia-Romagna (3 comuni su 4 nella comunità montana Valle del Tidone in provincia di Piacenza), Umbria, Lazio, Molise, Puglia, Campania (quest'ultima con ben 68 comuni non montani!) e Calabria.

<sup>3</sup> Tale termine sarà oggetto di lagnanza da parte della Regione Veneto che lo aveva definito nel proprio ricorso «breve» ovvero «irragionevolmente breve» (Cfr. Regione Veneto, *Ricorso per legittimità costituzionale*, 5 marzo 2008, in Reg. ric. n. 19 del 2008, pubbl. in G.U. 9 aprile 2008, n. 16, p. 2.2.3.). Invero l'intervento operato mediante l'art. 4-bis, cc. 5-6, d.l. 97/2008 (conv. in l. 129/2008), aveva prorogato al 30 settembre il termine finale per il riordino delle comunità montane ed al 31 ottobre l'accertamento dell'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa. Ad esclusione delle regioni a statuto speciale (non interessate naturalmente dalla riforma del 2007), a tale data risultava che il Lazio (che però vi provvede qualche mese dopo), la Puglia ed il Veneto non avevano completato l'iter di approvazione delle rispettive leggi (cfr. d.p.c.m. 19 novembre 2008 – *Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'articolo 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*). Peraltro, ad onor del vero, occorre dire che la Regione Veneto non è riuscita, pur provandoci, ad approvare per tempo la legge di riordino, a causa delle divisioni intestine alla maggioranza. Scattavano, di conseguenza, *sub iudice* la legittimità della legge 244/2007, i meccanismi automatici previsti da tale normativa statale e contemplati nel successivo d.p.c.m. del 19 novembre 2008.

Entrando subito nel *considerato in diritto*, la Corte costituzionale sottolinea innanzitutto la possibilità di poter scrutinare nel merito il ricorso delle due regioni, visto che lo *ius superveniens* che ha interessato le disposizioni/norme qui impugnate nel *medio tempore* ha inciso solo da un punto di vista temporale sulle stesse, prorogando i tempi a disposizione delle regioni per provvedere al riordino, e non quindi da un punto di vista materiale-contenutistico. In effetti risultava intatta la contrapposizione parametro-oggetto, individuata nei due ricorsi regionali. E da ciò, processualmente, essendo le norme sostanzialmente coincidenti a quelle originarie<sup>4</sup>, non si realizzavano le (pre)condizioni per dover procedere ad una declaratoria di cessazione della materia del contendere, come usualmente fa la Corte, precludendo l'analisi nel merito, ma bastava semplicemente trasferire il vaglio di costituzionalità sulle nuove disposizioni/norme nella parte in cui modificano le originarie, in virtù del ben noto principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione. Era invece abbastanza scontato – tanto che la questione non è certo una novità – il giudizio di inammissibilità per «genericità ed inconferenza» relativo ai parametri degli artt. 3 e 97 della Costituzione. In effetti i giudici di Palazzo della Consulta hanno più volte rilevato nel corso dell'oramai ricca e consolidata giurisprudenza sul nuovo Titolo V come i vizi che le regioni possono additare nel giudizio costituzionale diretto sono solo quelli attinenti al riparto delle competenze legislative<sup>5</sup>, non potendo altrimenti sottoporre allo scrutinio di costituzionalità disposizioni/norme aliene dal Titolo V a meno che non suscettibili di ripercuotersi sulle competenze regionali contenute negli artt. 114 ss. della Costituzione.

Più difficile e, per certi aspetti centrale nei ricorsi qui proposti, il problema degli altri parametri costituzionali rilevati nei ricorsi regionali (specialmente gli artt. 117 e 118 Cost.). Sul punto la Regione Veneto poteva ascrivere a propria “difesa” tre sentenze “gemelle” in tema del giudice costituzionale dopo il nuovo Titolo V che stabilivano come la materia delle comunità montane rientrasse nella competenza residuale regionale, superando così i ventilati dubbi di costituzionalità sull'esistenza dell'ente montano (sentt. 244/2005, 456/2005 e 397/2006)<sup>6</sup>. Si trattava, quindi, di un forte precedente che (auto)vincolava la

---

Era irrilevante, invece, agli occhi del giudice delle leggi il fatto che la regione Toscana avesse attuato la l. 244/2007 e, quindi, insuscettibile di far perdere l'interesse a ricorrere (cfr. Corte cost., sent. 237/2009, p. 4, *cons. in dir.*).

<sup>4</sup> Cfr. p. 3, *cons. in dir.* e, per un precedente della Corte di *ius superveniens* che non incideva sostanzialmente sull'oggetto dello scrutinio di costituzionalità (in particolare un d.l. con successive modifiche), v. sent. 289/2008, p. 3 *cons. in dir.*

<sup>5</sup> Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentt. 303/2003; 196/2004; 286/2004; 287/2004; 50/2005; 383/2005; 116/2006; 401/2007; 190/2008; 216 e 289/2008.

<sup>6</sup> Il tema è stato sollevato subito dopo la sent. 244/2005 da G.U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle comunità montane*, in *Giur. cost.*, II, p. 2121 spec.; S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, ivi, p. 2124 spec.; nonché, sul punto, v. le riflessioni a commento della successiva sent. 456/2005 di T.F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *Le Regioni*, 2006, nn. 2-3, p. 551; e, per un quadro di sintesi alla luce della riforma del 2007, I. NICOTRA – G. BELFIORE, *Comunità montane: costo o risorsa?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2007, n. 20, p. 4 ss. Invero in tutte le pronunce (e anche nell'ultima qui commentata) viene alla luce, oltre alla catalogazione delle comunità montane all'interno della competenza residuale delle regioni, un'accurata ricostruzione storico-legislativa dell'ente montano. Da questo punto di vista è particolare il fatto che esso abbia avuto un'ascendenza nelle fonti di regolamentazione. Infatti le comunità montane erano nate dal d.p.r. 987/1955 (che attuava la l. 150/1953), il quale ragionava, non senza sottoporsi nella prassi ad un distinguo (v. A. ABRAMI, *Comunità montane*, voce, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, vol. II, p. 213, nt. 1), di «consigli di valle» ovvero «comunità montane». Successivamente l'ente montano acquisì “valore di legge” nella regolamentazione prima della l. 685/1967 e, soprattutto, poi con la famosa l. 1102/1971 (cfr. sul tema almeno: C. DESIDERI, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, voce, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, p. 886 ss. spec.; A. ABRAMI, *I poteri delle Comunità montane nella nuova legge sulla montagna*, in *Riv. dir. agr.* 1973, n. 1, p. 640 ss.; nonché per la l. 1102/1971: G. VIGNOLI, *La comunità montana: compiti e natura*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, n. 1, p. 242 ss.). Non è invece seguita, consequenzialmente, una loro inclusione fra gli enti locali nella riforma costituzionale del 2001, facendo

Corte. Ed invero, nel confermare ancora tale tesi, il giudice delle leggi veniva così chiamato dalle ricorrenti a rilevare – come già fatto in passato – l'illegittimità di un intervento statale in materia, vista la tassatività delle ipotesi previste nell'art. 117, c. 2, lett. p), Cost. («legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane») che non poteva quindi contemplare (anche) le comunità montane<sup>7</sup>. Data questa premessa, la regione Veneto ricavava ed additava consequenzialmente il carattere invasivo nelle proprie competenze dell'intervento operato dalla legge 244/2007. A detta della regione ricorrente sarebbe stata infatti illegittima tanto la disciplina di riordino (art. 2, cc. 17 e 18) che il potere sostitutivo-sanzionatorio (cc. 20-22)<sup>8</sup>. Inoltre, in ultima analisi, la ricorrente sottolineava l'illegittimità del fine del contenimento della spesa alla luce dell'art. 117 Cost. in quanto esso non avrebbe avuto il carattere di un «principio fondamentale» ed – anzi – avrebbe violato l'art. 119 Cost., nell'ottica emersa dalla giurisprudenza costituzionale in tema<sup>9</sup>, pur in assenza ancora al momento di completa attuazione del relativo disposto costituzionale. Ciò se non altro poiché l'*intentio legislatoris* non era il riordino; infatti, al di là dell'apparente *actio finium regundorum* dei confini degli enti montani, pura *occasio legis*, era il fine economico (*ratio legis*), cioè il risparmio della spesa pubblica, ad essere il vero obiettivo della normazione.

Da questo punto di vista, scendendo nel merito, e leggendo in controluce la sentenza della Corte, si può rilevare come essa abbia accolto solo in parte le doglianze regionali. Così, con un sapiente uso del bilanciamento costituzionale degli interessi, essa ha confermato un'oramai strutturata giurisprudenza costituzionale. Infatti, il giudice costituzionale sembra assumere in questa ipotesi (... ma invero non è la prima volta, visto l'aggancio ai precedenti) le vesti di quello che, nel gergo medioevale, veniva definito "speziale", cioè di una sorte di "farmacista" che dosa sapientemente le opportune graduazioni della medicina. Qui la Corte lo fa con le competenze previste nelle disposizioni/norme-parametro costituzionali, indicando dapprima un criterio e, di conseguenza, traendone le necessarie conclusioni. Il criterio è chiaro: nel caso di interferenza fra potestà legislativa statale, da un lato, e quella concorrente o residuale, dall'altro, occorre individuare l'ambito materiale prevalente<sup>10</sup> e, nell'ipotesi in cui 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<sup>11</sup>, il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti

acquisire una soggettività costituzionale (diretta) all'ente montano.

<sup>7</sup> Com'è noto, la mancata applicazione degli artt. 114 e 117, c. 2, lett. p), Cost. alla materia delle comunità montane, ed il consequenziale riferimento della stessa alla potestà legislativa residuale, non è sempre stata teorizzata nel segno della coerenza con l'ordinamento giuridico dalla Corte costituzionale, necessitando – a volte – di qualche "acrobazia" interpretativa. Si sa, infatti, come nella sent. 456/2005, l'aver postulato tale ragionamento abbia portato ad una sorte di effetto-*boomerang*, quando si è dovuta scrutinare la disposizione dell'art. 16, c. 1, l.r. Puglia 20/2004 che prevedeva l'incompatibilità fra i presidenti dell'esecutivo delle comunità montane ed i sindaci (in netto contrasto con il d.lgs. 267/2000), portando – nella scelta – al seguente bivio: o il tema rientrava nella legislazione esclusiva statale (*vis* attrattiva della funzione del sindaco) ovvero nella potestà legislativa residuale (*vis* attrattiva del tema delle comunità montane). Vista la premessa (inapplicabilità dell'art. 117, c. 2, lett. p), Cost., rilevata nella prima parte della motivazione), il giudice costituzionale faceva prevalere «stranamente» la potestà legislativa residuale (cfr. sul tema la ricostruzione di T.F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, cit., p. 552).

<sup>8</sup> Invero – rileva la ricorrente – è evidente che, come la Corte costituzionale ha precisato, una deroga al normale riparto delle competenze si può avere «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno stretto scrutinio di costituzionalità» (cfr. Corte costituzionale sentt. 303/2003; 6/2004; 242/2005); Cfr. Regione Veneto, *Ricorso per legittimità costituzionale*, 5 marzo 2008, cit., p. 2.2.3.

<sup>9</sup> Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentt. 36/2004, 390/2004, 417/2005, 449/2005 e 88/2006.

<sup>10</sup> Cfr. punto 12 *cons. in dir.*

<sup>11</sup> Cfr. punto 12 *cons. in dir.*; ma invero, *ex ante*, sent. 50/2008.

tra lo Stato ed il sistema delle autonomie. Si giustifica sotto tale luce una disposizione statale di principio che possa incidere su una o più materie di competenza regionale, anche residuale.

Così, il giudice delle leggi individua come materia di riferimento il contenimento della spesa pubblica, riferibile ed ascrivibile proprio al 117, c. 3, Cost.<sup>12</sup>, cioè nel coordinamento della finanza pubblica. Di conseguenza, esso respinge gli assunti di base delle ricorrenti, sottolineando come una disposizione statale di principio, qual è quella ad esempio del c. 17 dell'art. 2 qui censurato, «può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, *sia pur parziale*, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni»<sup>13</sup>, concentrandosi di conseguenza lo scrutinio di costituzionalità sulla verifica del rispetto del rapporto fra normativa di principio e normativa di dettaglio<sup>14</sup>. Il vaglio di costituzionalità taglia quindi in due, come una mela, la normativa oggetto del ricorso: la parte che contiene i principi fondamentali di riordino delle comunità montane (cc. 17, 18, 19), in quanto rientrante nella materia del coordinamento della finanza pubblica per gli enti locali, è legittima a norma dell'art. 117, c. 3, Cost.<sup>15</sup>; la parte di dettaglio (cc. 20, 21, 22) ovvero – come elegantemente dice il giudice delle leggi – in cui contiene una disciplina «autoapplicativa»<sup>16</sup> è invece sottoponibile ad accoglimento (magari *in parte qua*, come nel caso del c. 21) in quanto di spettanza delle regioni. Sembrerebbe tutto chiaro: non è il riordino ad essere illegittimo, ma quello che la Regione Veneto definiva intervento «sostitutivo-sanzionatorio» che invade invece illegittimamente le competenze e l'autonomia degli enti territoriali nella gestione dello stesso. Di conseguenza il giudice delle leggi ha usato la “forbice” e “ritagliato” la legge alla luce del percorso “filosofico” tracciato all'inizio della sentenza. Si potrebbe etichettare questa pronuncia come una sorte di sentenza «salomonica» ovvero di sentenza «ossimoro», cioè quelle sentenze in cui tutti hanno “vinto”, ma anche – paradossalmente – tutti hanno “perso”. Infatti lo Stato vede riconosciuto il potere di agire per il fine economico, le Regioni vedono salvaguardata la propria autonomia di decisione<sup>17</sup>. Ma allora che v'è di nuovo?

<sup>12</sup> La materia è: «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Da questo punto di vista la Corte costituzionale considera quindi corretta l'autoqualificazione della legge che, all'art. 3, c. 162 (non impugnato dalla regione veneta), rileva: «le disposizioni della presente legge costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali». Non è invece – come detto – additabile il 117, c. 2, lett. p), Cost. («legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»), visto il carattere tassativo degli enti locali citati e non essendo – analogicamente – sovrapponibili comuni e comunità montane, stante il fatto che solo i primi sono menzionati nell'art. 114 Cost. (p. 17, *cons. in dir.*). Su tale aspetto v., relativamente ai poteri sostitutivi, Corte cost. sent. 397/2006; nonché: E. RAFFIOTTA, *A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti delle comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 4 ss. (ora in *Le Regioni*, 2007, nn. 3-4, p. 577 ss.).

<sup>13</sup> Cfr. il punto 12 *cons. in dir.* (corsivi non testuali) ed inoltre, sul tema, le sentt. 417/2005, 181/2006, 159/2008; nonché sull'applicazione pratica di questo principio e la sua possibilità di incidere sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione riconducibile al 117, c. 4, Cost. (p. 23.5, *cons. in dir.*; ed inoltre, nella giurisprudenza costituzionale, sentt. 274/2003, 2/2004, 188/2007, 159/2008).

<sup>14</sup> Affermava infatti la Corte, sent. 430/2007, «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione».

<sup>15</sup> Sul tema la giurisprudenza della Corte è oramai assodata; cfr. sentt. 274/2003; 2/2004; 188/2007; 159/2008. Per una valutazione della tematica principi fondamentali-regole nella sentenza qui commentata e in chiave diacronica v.: A. STERPA, *Dai “principi fondamentali” agli “indicatori”: nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, n. 17.

<sup>16</sup> Cfr. punti 26.1 e 29 *cons. in dir.*

<sup>17</sup> Infatti il limite complessivo tracciato con la legge statale deve lasciare alla regione «ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (p. 17 *cons. in dir.*; nonché sentt. 36/2004 e 417/2005). Non sono invece possibili «misure analitiche e di dettaglio» che comprimerebbero

C'è un qualcosa di detto in modo soffuso, quasi "epidermico", forse una sorte di *obiter dictum*. Infatti la sentenza della Corte, seppur incanalata prevalentemente nell'alveo dei precedenti (come dimostra il lungo elenco di autocitazioni), rivela con il suo *decisium* (ma sarebbe meglio dire con la sua motivazione) un aspetto fondamentale. Infatti è vero che lo Stato può agire per un fine economico (riduzione della spesa pubblica), incidendo sulle materie regionali, ma (sembra) non portare, addirittura, alla soppressione delle comunità montane, com'è stato ventilato dal governo Berlusconi anche da ultimo con il ddl Calderoli. Infatti, altrimenti, che ne sarebbe stata della potestà regionale delle regioni in materia? Viene da chiedersi: poteva (e può) davvero lo Stato, addirittura con una legge ordinaria, "sopprimere" (eliminando le comunità montane), magari additando l'esigenza di risparmio economico, una "materia" regionale (prevista nel "silenzioso" elenco del 117, c. 4, Cost.) qual è quella delle "comunità montane", leggendo – paradossalmente – "a rovescio" la gerarchia Costituzione-legge? La Corte, contrariamente a quanto si può pensare ad una prima lettura, non elude il tema della soppressione delle comunità montane, seppur – come detto – rispondendo indirettamente, visto il carattere *extra petitum* dell'aspetto. Infatti, dopo aver richiamato la sent. 229/2001 che riconosceva la potestà regionale di soppressione dell'ente montano, ed accorgendosi che un intervento forte di finanza pubblica, giustificabile alla luce del c. 3, art. 117, potrebbe portare alla soppressione delle comunità montane ovvero ridurle tanto da renderne minima la presenza, la Corte limita il criterio di prevalenza e dà una risposta – al di là delle parole – che si nota nell'analisi della prima parte della sentenza, la quale assume un carattere strettamente "filosofico"<sup>18</sup>, soprattutto se letta alla luce dei precedenti in tema di rapporto principi-regole in materia concorrente e, *in species*, di coordinamento della finanza pubblica. Ed invero la Corte, dopo aver rilevato come la disposizione statale di principio possa incidere su una o più materie di competenza regionale (anche di tipo residuale), sottolinea che la "lesione" può «determinare una, *sia pur parziale*, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle regioni»<sup>19</sup>. Il fatto che il giudice delle leggi parli di «*sia pur parziale*» fa pensare, plausibilmente<sup>20</sup>, che la compressione non può e non deve significare annullamento dello spazio di competenza regionale, dimostrando,

illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (p. 17 *cons. in dir.*; sent. 159/2008). Da ciò il c. 20, che si esprime con termini imperativi («cessano di appartenere»), ed il c. 22 vengono considerati illegittimi in quanto di dettaglio ed autoapplicativi (*cons. in dir.*, 26.2 e 28.2); il c. 21 è invece parzialmente illegittimo, cioè nella parte in cui lo Stato verifica l'effettivo conseguimento della riduzione. Inoltre la Corte rileva che una legge statale non può essere emanata per risolvere un eventuale conflitto fra i rispettivi legislativi (cfr. p. 28.2 *cons. in dir.*; ma, *ex ante*, almeno, sent. 198/2004), esercitando una sorte di «esercizio arbitrario delle proprie ragioni» e relegando – di conseguenza – il ruolo della Corte costituzionale da arbitro a mero spettatore.

<sup>18</sup> Il *decisium* della Corte ha avuto subito delle conseguenze inevitabili. In primo luogo è divenuta evanescente l'ord. di sollevamento del Tar Piemonte (ord. n. 29 del 24 aprile 2009) che additava lo stesso oggetto che qui è stato scrutinato dalla Corte costituzionale. Di conseguenza diviene anche più chiara la soluzione da dare da parte dello stesso giudice amministrativo al contenzioso che riguarda un decreto di attuazione della l.r. Piemonte 19/2008, di riordino delle comunità montane, che riduceva gli enti montani nel perimetro regionale da 48 a 22. Il Tar Piemonte, sez. I, con ordinanza di sospensione (n. 602/2009) aveva considerato esistenti tanto il *fumus boni iuris* che il *periculum in mora*, richiamando – *per relationem* – la propria ordinanza di sollevamento della questione di legittimità costituzionale. Invece, in un altro ricorso conclusosi in un primo tempo con l'ord. 570/2009 del Tar Piemonte, sez. I, di accoglimento della domanda cautelare dei ricorrenti (comunità montana Antigoro, Divedro e Formazza), si è avuta la riforma della decisione di fronte al Consiglio di Stato, sez. V, ord. 25 agosto 2009, n. 4400, che motivava la decisione proprio con il fatto che la sent. 237/2009 della Corte costituzionale avesse accertato l'infondatezza di gran parte delle censure proposte dall'appellante.

<sup>19</sup> Cfr. punto 12 *cons. in dir.* (corsivo mio); ed *ex multis* sentt. 417/2005; 181/2006; 159/2008. Sul tema, peraltro, è stato rilevato che la legge regionale non sarebbe completamente libera, ma vincolata – necessariamente – allo Statuto regionale che, spesse fiate, contiene normative non indifferenti in materia di enti montani (cfr. E. RACCA, *Comunità montane blindate dagli Statuti oltre che dalla Carta*, in *Il Sole 24 ore*, 3 agosto 2009, p. 15).

primariamente, che la Corte sottoporrà le normative statali ad uno *strict scrutiny* nella proporzionalità, garantendo la potestà residuale delle regioni<sup>21</sup>.

Quello che si era ventilato nell'analisi di questa sentenza, e cioè che la Corte assume sempre più le sembianze di uno "speziale", è qui confermato e starà a lei, nella bilancia ipotetica della giustizia (qui costituzionale), ponderare le dosi delle competenze, usando il bilancino della Costituzione, alla ricerca del giusto equilibrio fra le formule "chimiche" delle competenze indicate in Costituzione.

Così, alla fine, con questa decisione, la partita si è formalmente chiusa con un pareggio fra Stato e Regioni. Un pareggio occorre dire – per le regioni ricorrenti (ma anche per le altre che beneficiano dell'effetto *erga omnes* dell'annullamento) – che vale più di una vittoria, visto che se era palese che le comunità montane dovevano essere necessariamente ridotte (visti gli abusi delle leggi regionali), il compito sgradevole – al fine di contenere la spesa pubblica – è rimasto onere dello Stato (come riconosce la sent. 237/2009) e le regioni non solo non recitano la parte delle "cattive" di fronte ai propri enti montani, ma vedono invero riconosciuta loro l'autonomia nel riordino stesso. Tutto ciò ... pare – per le poche regioni che non hanno ancora emanato la normativa (Veneto e Puglia) e hanno visto "risorgere" le loro comunità montane – senza troppa fretta, visto che, con la caducazione del c. 20 dell'art. 2, l. 244/2007, il termine (peraltro scaduto) contemplato nel c. 17 si è trasformato, "inconsapevolmente", da perentorio in meramente sollecitatorio.

\* Cultore di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

---

<sup>20</sup> ... non a torto si è quindi parlato – quale giusto seguito – di necessario stralcio, quale seguito, alla luce della motivazione della sent. 237/2009, del ddl Calderoli che, all'art. 17, prevedeva l'abrogazione a livello statale delle comunità montane ed isolate entro un anno dall'approvazione della legge.

<sup>21</sup> Cfr., sul tema, Corte cost., sent. 181/2006.