

L'incoerenza del legislatore si ferma sul muro della Corte. La sent. 326/2010 in tema di comunità montane *

di Fioravante Rinaldi
(24 agosto 2011)

1. Un lavoro a quattro mani per ricondurre la disposizione/norma alla legittimità costituzionale: il legislatore e la Corte.

L'imbarazzo della Corte costituzionale a mettere bocca su una delicata questione di diritto transitorio, specie quando si tratta dell'art. 119 Cost.¹, era nelle aspettative leggendo i ricorsi a firma delle regioni Calabria, Campania e Liguria. E tutto ciò sia per l'oggetto dedotto in giudizio che, soprattutto, per il parametro additato². D'altro canto, a onor del vero, l'abrogazione (prima dell'illegittimità) operata dal legislatore non ha ridotto di molto il peso e la robustezza giuridica dell'oggetto della pronuncia del giudice delle leggi, ma lo ha semplicemente sgravato degli aspetti oramai scontati – cioè dei punti su cui la giurisprudenza costituzionale si era già senz'altro spiegata recentemente – potendosi affermare che il legislatore sia intervenuto, in modo microchirurgico, soprattutto al fine di rimuovere dalla legge approvata una serie di disposizioni soggette ad una "morte annunciata", appurata la palese violazione del giudicato costituzionale calato su un'identica disposizione nelle more del giudizio.

Come si è capito si può quindi dire, con una metafora pianistica, che in questa ipotesi l'armonizzazione del tessuto legislativo al dettato costituzionale è tutto sommato avvenuta a quattro mani: da una parte il legislatore con l'abrogazione (accortosi – come accennato – dell'incoerenza normativa rispetto alla consolidata giurisprudenza costituzionale)³;

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Parametro della decisione della Corte costituzionale in tema di comunità montane sarà l'art. 119 Cost. anche nella successiva sent. 207/2011 che ha dichiarato *non fondata* la questione di legittimità costituzionale sull'art. 1, d.l. 78/2010, conv., con modificazioni, in l. 122/2010, promossa dalla Regione Liguria.

2 Scorrendo i ricorsi effettuati si può notare come vi sia stata una relativa alternanza fra le regioni che hanno impugnato le normative statali in tema di comunità montane: Toscana (sent. 237/2009), Veneto (sent. 237/2009 e 91/2011), Liguria (sent. 27/2010, 326/2010, 207/2011), Campania (sent. 326/2010) e Calabria (sent. 326/2010). Invece all'indomani dell'approvazione del nuovo Titolo V i ricorsi erano stati, *per praevalentiam*, a firma statale ovvero per sollevamento della *quaestio de legitimate* da parte dei giudici *a quibus* (cfr. fra i casi più rilevanti le sent. 244/2005, 456/2005, 397/2006 e, più vicina nel tempo, ord. 159/2010). La recente inflazione degli stessi (ora spesso a firma regionale) è stata dovuta, com'è facilmente verificabile guardando alle disposizioni/norme impugnate, ai plurimi interventi (art. 2, cc. 17-22, l. 244/2007; art. 76, c. 6-*bis*, d.l. 112/2008, conv. in l. 113/2008; art. 2, c. 187, l. 191/2009; art. 1, d.l. 78/2010, conv. in l. 122/2010) di riduzione di trasferimenti finanziari operati dallo Stato verso le regioni in tema di comunità montane ovvero all'eccessiva intromissione nell'articolazione dell'ente montano, riservata già in forza del tritico di pronunce nel periodo 2005-2006 alle regioni. Infatti, dal *ping pong* leggi-ricorsi, alla regione è stata riconosciuta, come apparirà ben chiaro nel richiamo della giurisprudenza costituzionale, la potestà residuale in materia di comunità montane (v., *ex pl.*, sent. 244/2005, p. 5.1 *cons. in dir.*; sent. 237/2009, p. 15 *cons. in dir.*; sent. 27/2010, p. 2 *cons. in dir.*), seppur condizionata, nel suo spiegarsi, dalle risorse rese disponibili dallo Stato (alla luce dei principi fondamentali in tema di coordinamento della finanza pubblica) e da quelle disponibili da parte delle regioni stesse (v. sul tema §3). Toccano invece solo di sfuggita il tema delle comunità montane le decisioni 79, 324, 365 del 2010, 108 e 172 del 2011.

3 In effetti i ricorsi delle regioni Calabria, Campania e Liguria erano stati presentati anteriormente alla modifica introdotta dal d.l. 2/2010 (conv., con modificazioni, in l. 42/2010). Ed anzi presumibilmente, come si è puntualmente sottolineato nel corpo del testo, il ritocco operato dal legislatore era indirizzato a rimuovere le parti dell'art. 2, c. 197, l. 191/2009, che non erano in armonia con la più recente giurisprudenza costituzionale (cfr. specialmente la sent. 27/2010). Invero la modifica legislativa eliminava *in primis* la parte della legge che attribuiva le minori risorse ai comuni montani e soprattutto ripartiva il finanziamento tra gli stessi solo in base ad un decreto del Ministero dell'Interno. La novella devolveva invece le somme ai comuni già appartenenti alle comunità montane, previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza Unificata. Il

dall'altra la Corte – in modo innovativo – con l'annullamento, per le parti non abrogate. È, peraltro, preliminarmente oramai noto, seppur più evidente per il giudizio incidentale, che l'abrogazione non fa necessariamente di per sé venir meno l'oggetto del contenzioso costituzionale, e quindi la "sovrapposibilità" degli istituti abrogazione/annullamento, potendo le disposizioni abrogate applicarsi, o essere state applicate, in virtù del principio di efficacia delle disposizioni normative, ai casi sorti durante la sua vigenza e, quindi, non venendo necessariamente meno la "rilevanza" della questione di costituzionalità nei processi *a quibus* o delle doglianze additate verso la disposizione/norma impugnata nei ricorsi diretti. Certo – come vedremo (v. *infra* § 2) – in questo caso, cioè nel ricorso diretto, la scelta della Corte di non pronunciarsi sulle parti abrogate pare doverosa, oltre che opportuna, realizzata la mancata applicazione concreta delle stesse, insuscettibili quindi di aver creato lesioni prima e men che meno, ora, dopo l'abrogazione, di crearle *pro futuro*. Ma soffermiamoci sulla rimanente parte della questione rimasta nelle mani del giudice costituzionale.

Leggendo infatti la motivazione alla pronuncia qui annotata, si nota come essa si presenta solo in parte confermativa di una giurisprudenza oramai consolidata in materia, deducibile dall'oramai classica presenza di "autocitazioni" non solamente in tema di comunità montane⁴. A dimostrazione di ciò sta il fatto che la Corte si autociti invero poco nel nucleo fondamentale della motivazione⁵ e tale indizio evidenzia per l'appunto come in questo caso la giurisprudenza costituzionale non si limiti a confermare se stessa, a mo' di specchio riflesso, ma subisca un'innovazione, oltre ad una conferma, almeno sui punti nodali (v. anche *infra* nt. 17). Un'innovazione, occorre precisare, che non si traduce in un *revirement*, ma in una continuazione della strada già percorsa precedentemente e che vede il giudice costituzionale, legato dal nesso chiesto-pronunciato, impegnato a chiarire il rapporto Stato-regioni un pezzo alla volta casisticamente, ma – nello stesso tempo, grazie alle autocitazioni – anche sistematicamente nel quadro d'insieme⁶. In particolare vedremo che il *dictum* è attento al fatto che il legislatore predisponga un ponte saldo nell'attuazione del federalismo fiscale fra presente e futuro al fine di rendere la transizione⁷ il più possibile morbida ed indolore sia per lo Stato che, soprattutto, per gli enti locali (in questo caso invero gli enti montani)⁸, oltre che armoniosamente legata al tessuto costituzionale.

punto era infatti stato postillato, precedentemente alla correzione legislativa, nel ricorso presentato dalla regione Calabria (reg. ric. 28/2010) in cui si rilevava: «... una (pur modesta) quota di finanziamenti statali è devoluta ai comuni montani (definiti, oltretutto, in modo arbitrario in base a quelle caratteristiche altimetriche che la Corte ha già dichiarato incongrue con la sent. n. 27 del 2010)» (p. 1.3 ricorso).

4 Costituiscono oggetto di citazione le sentt. 229/2001, 237/2009 e 27/2010 (in tema [anche] di comunità montane), 40/2010 (sulla tecnica decisoria), 262/2009 (relativamente al concetto di giudicato costituzionale), 430/2007 (in tema di corretta identificazione dell'oggetto dello scrutinio di costituzionalità), 139 e 237 del 2009 e 52/2010 (in tema di coordinamento della finanza pubblica e limiti finanziari per le regioni).

5 Si vedano per l'occasione i punti 8.10, 8.11, 8.12, 8.13, 8.14, 9 *cons. in dir.*

6 L'affermazione qui fatta è dimostrata anche dal fatto che la successiva sent. 207/2011 richiama i precedenti, compresa la sentenza qui annotata, ricostruendo – relativamente all'aspetto prettamente finanziario – la giurisprudenza creatasi in tema (ma v., senz'altro, *infra* nt. 17).

7 Ad avviso di chi scrive un ruolo fondamentale fu rivestito dalla Corte costituzionale nel tracciare il diritto transitorio (in assenza di quello normativo) all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, mediante un sapiente uso delle tecniche decisorie (cfr. F. RINALDI, *Il puzzle del regionalismo alla fine della prima legislatura regionale. La "filosofia" del nuovo Titolo V nell'attuazione circolare degli operatori istituzionali*, in *Il diritto della regione*, 2005, nn. 5-6, p. 785 ss. spec.; ma per una riflessione più completa sull'uso delle tecniche decisorie all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V può vedersi: A. RUGGERI, *La Corte e lo ius superveniens costituzionale (a proposito della riforma del Titolo V e dei suoi effetti sui giudizi pendenti)*, in www.federalismi.it, e ora in *Le Regioni*, 2002, n. 4, p. 846 ss. e, per un efficace quadro di sintesi, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 228 ss.).

8 Invero il termine *ente locale*, adoperato relativamente alle comunità montane è non poco discusso in dottrina, vuoi per l'elenco tassativo che ne è stato dato nell'art. 114 Cost., vuoi perché, nonostante il riconoscimento dell'esistenza giuridica delle stesse (*rectius*: della loro costituzionalità), rimane dubbia la qualificazione giuridica da dar loro. È pur vero, al di là dell'art. 27, d. lgs. 267/2000, il quale parla(va) di

Diamo ora ordine all'analisi. In questa nota converrà ripercorrere, primariamente, il percorso seguito dal giudice delle leggi dal punto di vista della tecnica decisoria fra le diverse ipotesi additabili alla luce del *thema decidendum*. In secondo luogo, conseguenza dell'opzione intrapresa dalla Corte, ci soffermeremo sull'aspetto sostantivo e specialmente sul parametro additato per annullare *in parte qua* la normativa.

2. Le tecniche decisorie percorribili dalla Corte: costituzionalità provvisoria o incostituzionalità (definitiva)?

Come si è intuito dall'introduzione fatta, dal punto di vista della tecnica decisoria, almeno due ipotesi si aprivano astrattamente in modo estremo al giudice costituzionale. In effetti, in base alla teorica della giurisprudenza costituzionale, in primo luogo egli poteva uscire, "pilatescamente", con una pronuncia di costituzionalità provvisoria, cioè con una sentenza "transitoria" quanto la normativa oggetto delle impugnazioni regionali, rifiutando quindi di scendere effettivamente nel "merito". Ciò equivaleva a dire che non vi erano gli estremi per falcidiare una norma transitoria, nonostante qui non vi fosse in caso di annullamento, come in altre ipotesi (ad esempio in passato le famose pronunce sul sistema radiotelevisivo), il problema dell'*horror vacui*⁹. Invero però questa, seppur più evasiva, pareva la risposta più aspettata da parte del giudice costituzionale, tendenzialmente restio a metter bocca sulla sufficienza o meno delle risorse finanziarie additate dalle parti nel processo costituzionale e, quindi, visti i precedenti, molto gettonata. Tuttavia, questa prima strada – seppure più semplice e, in teoria, meno impegnativa – non avrebbe reso giustizia, se non esplicita bene nella motivazione ovvero tanto più esplicita bene nella motivazione, quanto più lontana dal dispositivo finale (appurato il supposto carattere di costituzionalità provvisoria cui la pronuncia sarebbe pervenuta) né delle competenze regionali violate, né della stessa giurisprudenza costituzionale *in subiecta materia* che ammette sì la compressione delle materie regionali, ma non ad un prezzo così alto per le regioni (cioè – in questo caso – quasi, se non, la soppressione delle comunità montane)¹⁰, come pare qui evidenziarsi già *ictu oculi* nell'osservare il tono della

«unione di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani», che la Corte, fin dalla sent. 229/2001, si era sbilanciata a definirle quali soggetti che «contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari» (cfr. anche, sul punto, Corte cost., sent. 229/2001, p. 2.1 *cons. in dir.* e sent. 237/2007, p. 23 *cons. in dir.*), «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"» (Corte cost., sent. 229/2001, *ib.*). Proprio il fatto di non essere enti necessari sulla base di norme costituzionali le rende sopprimibili su decisione regionale (diversamente: G.U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2005, II, p. 2120 ss.; S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, *ivi*, p. 2122 ss., che ritenevano incostituzionali le comunità montane a causa del mancato richiamo operato dall'art. 114 Cost.). Invero la stessa legislazione che le ha interessate in varia misura si dimostra caotica, fluttuando fra vocazione istituzionale (cfr. spec. l. 382/1975 e l. 59/1997, c.d. "legge Bassanini") ed associativa (propendono per quest'ultima alla luce del nuovo Titolo V: F. MERLONI, *Le funzioni sovracomunali fra Provincia e Regione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, suppl. 5, p. 49 s., G.C. DE MARTIN – M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2975 s.; tali ultimi autori – visto il tenore dell'argomentazione – dubitano del fatto che le comunità montane possano essere dotate di funzioni proprie); ma non si dimentichi che, all'atto della loro costituzione, il d.p.r. 987/1955 definiva i consigli di valle ovvero comunità montane «consorzi a carattere permanente».

9 Infatti, mutuando la frase adoperata in altro contesto da un'autorevole dottrina, «... ché anzi si trattava di espellere un elemento estraneo introdotto abusivamente nel corpo normativo dell'ordinamento» (cfr. L. ELIA, *La Corte ha fatto vincere la Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2004, I, p. 394).

10 Quindi pareva abbastanza scontato che la Corte non entrasse nel "gironcino dantesco" del rapporto comunità montane-risorse finanziarie, cioè quante risorse fossero necessarie per far vivere le comunità montane esistenti; ed in ciò la pronuncia della Corte si rivela ancor più sorprendente. Infatti, come sottolineato nel corpo del testo, sembrava agevole, in attesa dell'avvento a regime del federalismo fiscale,

disposizione impugnata. Tale soluzione sarebbe inoltre stata legata ad uno squilibrio: un certo per incerto; certo: la legittimità (provvisoria della disposizione che avrebbe presumibilmente avuto un effetto devastante sugli enti montani), incerto: l'attuazione completa ed effettiva del federalismo fiscale, oltre al dubbio sulla sufficienza delle risorse date nel *medio tempore*.

Aleggiava così già ad una prima lettura una sorte di *fumus boni iuris* delle pretese regionali. Peraltro la lesione, come dimostrano i ricorsi, era attuale ed effettiva e non futura e potenziale e, quindi, sarebbe rimasta oltretutto incompresa una pronuncia "interlocutoria", assumendo senz'altro le sembianze di un fuga irreversibile dal giudizio. Sarebbe insomma parso, con un'efficace paragone calcistico, un cartellino giallo su un fallo da rosso. Certo però che per accertare la violazione delle competenze regionali in tema di comunità montane, e quindi percorrere la seconda opzione, la Corte doveva entrare nel merito della sufficienza delle risorse destinate dallo Stato alle regioni senza interferire con la scelta politica, riservata al legislatore, ma evidenziando il (solo/mero) profilo di costituzionalità che permette di dimostrarlo o meno e, quindi, di quale parametro additare come violato. E fra essi quale? L'ancora inattuato completamente art. 119, l'art. 3 Cost., o cos'altro fra i numerosi parametri invocati dai ricorrenti e, visto, il nesso chiesto-pronunciato del giudice ex art. 112 c.p.c.? Infatti l'intervento legislativo operato dal legislatore aveva corretto i punti di attrito rispetto all'art. 117, c. 4, Cost. (materia delle comunità montane) ed alla giurisprudenza costituzionale (sentt. 237/2009 e, soprattutto, 27/2010), lasciando solamente il *punctum dolens* del taglio di finanziamento, come accennato, talmente ampio – secondo la lettura data dai ricorrenti – da eliminare le comunità montane *tout court* o comunque, nella migliore delle ipotesi, ridurle ad uno stato di quasi quiescenza. Viepiù decidendo – come qui ha fatto la Corte – di rispondere ne sarebbe uscita una sentenza che, vista la riconosciuta (ulteriormente) competenza residuale regionale in tema di comunità montane e la progressiva autonomia di risorse delle regioni per il finanziamento delle stesse in sede legislativa alla luce del federalismo fiscale, rischia(va) di risultare, se non unica, rara, in quanto – realizzato il mutato quadro normativo in corso di attuazione ed il carattere puramente transitorio della disposizione¹¹ – probabilmente destinata ben presto a fare giurisprudenza "per il passato" più che per il futuro. E quindi idonea a divenire "storia", perdendo la propria funzione "regolamentatrice" alla luce del cambiamento legislativo, cioè quando, oltre alla materia (delle comunità montane), anche le risorse saranno – simmetricamente – in mano alle regioni e verrà meno, mi si consenta il gioco di parole, la "materia del contendere" fra Stato e Regioni. Effettivamente pare evidente nella "filosofia" ispiratrice della riforma del rapporto Stato-autonomie, alla luce della l. 42/2009 e successivi decreti di attuazione, l'idea di portare ad una giusta corrispondenza fra materia (competenza residuale, ex art. 117, c. 4, Cost.) e risorse¹². Ma allora se ciò avverrà completamente in futuro e la sentenza qui emanata

sorvolare la questione, dichiarandola, relativamente all'art. 2, c. 187, infondata con una sentenza di costituzionalità "provvisoria". A pretesto di tale decisione si poteva addurre il fatto che lo stesso ricorrente avesse peraltro ammesso nel ricorso presentato che «un (pur modesta) quota di finanziamento statale è devoluta ai Comuni montani» (p. 1.3); anche se ciò si esprimeva all'obiezione della sufficienza o meno delle risorse date dallo Stato.

11 Sono noti i decreti di attuazione del federalismo fiscale approvati o in corso di approvazione. Fra essi: d. lgs. 28 maggio 2010, n. 85 (sul federalismo municipale); d. lgs. 17 settembre 2010, n. 156 (su Roma Capitale); d. lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (sui fabbisogni standard); d. lgs. 14 marzo 2011, n. 14 (sul federalismo fiscale municipale); d. lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (sull'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario); d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi).

12 Un interessante rilievo era dato, relativamente soprattutto al problema della sanità, nell'intervista concessa da Luca Antonini a *Il Gazzettino* del giorno 24 aprile 2011.

rischia di essere un “pezzo da museo”, *quid iuris?* Come accennato le conferme non sono state necessarie, ci ha pensato il legislatore ad abrogare, chirurgicamente, le parti in contrasto con la giurisprudenza della Corte¹³ e visto che tali disposizioni/norme modificate non hanno ottenuto attuazione *medio tempore*, in virtù del principio dell’effetto satisfattorio delle pretese della parte ricorrente, il giudice delle leggi ne dichiara senz’altro l’inammissibilità, non rivelandosi necessario l’intervento ablatorio. Invece la risposta, invero innovativa più che confermativa, è stata necessaria sul c. 1 e sulle rimanenti parti del c. 2, su cui il legislatore non era intervenuto. In effetti, appurata la sostanziale coincidenza di buona parte di tali disposizioni nella nuova formulazione a quelle impugnate *illo tempore* dai ricorrenti, non vi sono i presupposti né per la cessazione della materia del contendere, né per l’inammissibilità dei ricorsi per sopravvenuta carenza d’interesse.

Analizziamo il “quesito” che è restato nelle mani della Corte partendo da ciò che è noto. C’è in effetti un quadro giurisprudenziale oramai delineato dalla Corte costituzionale in materia: sentt. 237/2009, 27/2010 e su di essa la dottrina oramai si è ben spesa¹⁴. La Corte aveva, infatti, già detto che la materia delle comunità montane era regionale¹⁵ e altresì che lo Stato può ridurre il finanziamento delle comunità montane, stante la materia di carattere concorrente; e lo Stato, in questi anni, non ha smesso di approfittarne (l. 244/2007, d.l. 112/2008, conv. in l. 113/2008, ed art. 2, c. 187, l. 191/2009). Ciò che però non era mai stato detto esplicitamente, se non altro poiché *ultra petita* nei precedenti giudizi, era quanto questa compressione potesse essere ampia. Poteva lo Stato ridurre il

13 Si erano infatti dimostrati incostituzionali nella sent. 27/2010 della Corte costituzionale non il c. 1 dell’art. 76, c. 6-*bis* del d.l. 112/2008 (conv. in l. 113/2008), che atteneva (come la parte soggetta a scrutinio di costituzionalità nella sentenza qui commentata) alla riduzione dell’importo dei trasferimenti erariali a favore delle comunità montane per gli anni 2009, 2010 e 2011, quanto la rimanente parte (cc. 2 e 3) che stabiliva di agire primariamente per la riduzione sulle comunità montane situate ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri e che prevedeva che dette prescrizioni fossero attuate con un decreto del Ministro dell’Interno in concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze. La Corte ha annullato il comma 2 *nella parte in cui* prevedeva il limite altimetrico ed il comma 3 *nella parte in cui* conferiva il potere di attuare tale nuova “perequazione” al governo centrale, nelle persone dei due ministri citati, anziché d’intesa con la Conferenza Unificata.

14 È infatti oramai imponente la mole di contributi alle pronunce della Corte degli ultimi anni. Fra essi: sulla sent. 244/2005, cfr. con riferimento alla presunta incostituzionalità (sopravvenuta) dell’ente montano, G.U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle comunità montane*, cit., p. 2120 ss.; S. MANGIAMÉLI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, cit., p. 2122 ss.; cfr., invece, relativamente alla sent. 456/2005: C. MAINARDIS, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e “controllo sostitutivo” nei confronti degli organi*, in *Le Regioni*, 2006, n. 1, p. 122 ss.; 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 ss.; G. SCIULLO, *Il commento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, n. 10, p. 1035 ss.; v. inoltre P. VIPIANA, *In margine a due recenti pronunce della Corte costituzionale sulle Comunità montane: commento congiunto delle sentenze nn. 244 e 456 del 2005*, in *Quad. reg.*, 2006, p. 699 ss.; sulla sent. 397/2006: 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, p. 4 ss.; ora in *Le Regioni*, 2007, nn. 3-4, p. 577 ss.; sulla sent. 237/2009, G. DI COSIMO, *C’erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in www.forumcostituzionale.it e ora in *Le Regioni*, 2010, p. 616 ss.; nonché, volendo, F. RINALDI, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di comunità montane*, in www.forumcostituzionale.it. Ad esse si aggiungono, implicitamente, l’ord. 11/2010, la ricognitoria sent. 27/2010, nonché l’ord. 11/2010. A chiudere l’elenco vi è la recente sent. 91/2011 (in cui la regione Veneto ha ottenuto il completamento di quanto già riconosciute con la sent. 237/2009, cioè la dichiarazione che non spettava allo Stato incidere sulla disciplina delle comunità montane, senza però, quale appendice non sempre necessaria, annullare l’atto che toccava anche altre regioni) e la sent. 207/2010.

15 Così invero: sentt. 229/2001, 244 e 456 del 2005, 397/2006, 237/2009, 27/2010. Ma v., in dottrina, già i rilievi di: F. MERLONI, *Il destino dell’ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, nn. 2-3, p. 427 s.; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, ivi, p. 336; F. MISCIOSCIA, *Flessibilità del modello organizzatorio delle comunità montane. Quale futuro nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuove Autonomie*, 2004, nn. 3-4, p. 516 s.

finanziamento fino a far scomparire le comunità montane? Quesito questo posto dai ricorrenti in termini chiari alla Corte nei loro ricorsi ed invece da noi formulato – in altra sede di riflessione scientifica – in termini più giuridici con tale riflessione: può lo Stato con una legge ordinaria nella propria competenza incidere così fortemente da eliminare le comunità montane, cioè una materia di competenza residuale delle regioni, contemplata implicitamente (alla luce della giurisprudenza costituzionale) nell'elenco “silenzioso” dell'art. 117, c. 4 della Costituzione? Al tempo noi dicemmo di no. E, nonostante il taglio operato, rilevammo l'autonomia concessa alla regione nel riordino delle comunità montane¹⁶. Ma come motivarlo giuridicamente? Entriamo quindi, dopo l'aspetto procedurale, sull'aspetto sostantivo della questione.

3. *L'incostituzionalità come incoerenza normativa.*

Oggetto del giudizio rimaneva così il c. 1 che recita(va): «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane»¹⁷ ed il c. 2, specie nella parte in cui prevedeva la percentuale del taglio finanziario da operarsi. La Corte ha giustamente fatto rientrare la disposizione – similmente ad ipotesi legislative somiglianti già scrutinate negli ultimi anni – nella materia dell'*armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica*¹⁸. In tale caso, com'è noto, allo Stato spetta la sola

16 Così: F. RINALDI, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di comunità montane*, in www.forumcostituzionale.it, p. 6. Sul punto ha rilevato G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, cit., p. 3, nt. 13, «Tuttavia, si tratta di una ben magra autonomia, posto che la misura dei risparmi da effettuare costringe a misure draconiane». Ma invero in quella nota non si faceva riferimento al concetto di *autonomia* come del potere di disporre più o meno comunità montane dal punto di vista economico-numerico, quanto di non aver più i parametri tassativi dello Stato nella scelta delle comunità montane da tenere e da tagliare (si pensi, *ex plurimis*, al criterio altimetrico che distingueva seicento metri sulle Alpi e cinquecento sugli Appennini, travolto dalla sent. 237/2009). Infatti in quel commento si era in più parti per l'appunto sottolineata la riduzione drastica degli enti montani; peraltro – a ben riflettere – non così scandalosa, visti i problemi di finanza pubblica e, soprattutto, gli abusi perpetrati dalle regioni nel costituire le comunità montane (v. F. RINALDI, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla*, cit., p. 1, nt. 2).

17 Si noti l'apparente identità della *ratio legis* di questa disposizione e di quella contenuta nella prima parte dell'art. 76, c. 6-*bis* del d.l. 112/2008, mandato assolto dalla Corte nella sentenza 27/2010. Ciò premette, in virtù del principio di non contraddizione, che se la disposizione/norma è identica ad una già scrutinata dalla Corte debba subire lo stesso trattamento. Si potrebbe parlare, oltre che più diffusamente di vincolo del giudicato costituzionale (ove la nuova disposizione riproducesse una già annullata o, anche, una già salvata), di come il giudicato su altra disposizione/norma (sia stato esso assolutorio ovvero ablatorio) faccia un po' da "*tertium comparationis*" nel giudizio della Corte (si veda il ragionamento "a colonne parallele" operato dalla Corte costituzionale nell'ord. 11/2010 rispetto alla sent. 237/2009). Vedremo che qui l'identità delle disposizioni è più apparente che reale realizzato il fatto che mentre nell'art. 76, c. 6-*bis*, d.l. 112/2008 l'intento era di ridurre il finanziamento per le comunità montane, qui il taglio finanziario – come sottolineato *supra* – rischiava di portare (almeno fino all'attuazione completa del federalismo fiscale) alla loro (quasi completa) soppressione (cfr. la valutazione data dai ricorrenti: ricorso regione Calabria, reg. ric. 28/2010, p. 1.1 e, implicitamente, ricorso regione Liguria, reg. ric., 32/2010, p. 1). Da notare come anche nella recente sent. 207/2011 la Corte, nella motivazione, ci tiene a sottolineare la differenza di ipotesi rispetto alla sentenza qui commentata e, quindi, la necessaria diversità di decisione (cfr. Corte cost., sent. 207/2011, p. 6 *cons. in dir.*).

18 È invero noto come l'*autoqualificazione* del legislatore non obbliga la Corte nel proprio lavoro di valutazione delle competenze (cfr. Corte costituzionale, sent. 237/2009, p. 12 *cons. in dir.*). E il giudice costituzionale ha efficacemente sottolineato come la delimitazione della materia si rinvenga facendo riferimento «all'oggetto della disciplina medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così come da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (cfr. Corte cost., sent. 326/2010, p. 8.4 *cons. in dir.* e sentt. 165/2007 e 430/2007; nonché, recentemente, sent. 207/2011, p. 3.2 *cons. in dir.*). Peraltro il coordinamento che incide sulla spesa regionale

definizione dei principi fondamentali. Effettivamente vi è – in teoria – una netta distinzione fra la materia (*comunità montane*, rientrante nella potestà residuale regionale) e scopo (*contenimento della spesa pubblica*). Quest'ultimo avvalorabile costituzionalmente (cioè principio) se non si intromette nei mezzi di attuazione concreti (regole). La situazione delle competenze pareva invero rispettata sotto alcuni profili, basti pensare all'infondatezza del ricorso relativamente ai parametri costituzionali degli artt. 117, c. 4 e 119 Cost.¹⁹. Ma certo rimaneva poco chiaro, come si è evidenziato *supra*, il vulnus economico operato dal taglio di risorse. Infatti il taglio finanziario era talmente consistente da non rendere così aleatoria la riflessione posta dai ricorrenti sulla copertura finanziaria delle funzioni delle comunità montane nel *medio tempore*. A mantenere il ragionamento della Corte sul binario giuridico e non tecnicamente finanziario ci sono i principi esplicitati dalla stessa, secondo ragionevolezza, nelle sue pronunce che limitano a loro volta i principi espressi in base alla competenza dell'art. 117, c. 3, Cost. dal legislatore statale. Infatti questi ultimi, soprattutto se fissano dei limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali, devono rispettare, e quindi vanno scrutinati a loro volta, alla luce di tre parametri. Essi sono: 1) le norme che pongono limiti alla spesa degli enti di autonomia si devono limitare a porre obiettivi di riequilibrio della medesima²⁰ (cioè, spiega la Corte, transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente); 2) le norme non devono prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi; 3) le norme poste non devono ledere il generale canone delle proporzionalità e delle ragionevolezza.

Se per i primi due punti la Corte non vede violazioni da parte della legge statale, anche perché il lavoro di abrogazione del legislatore in armonia alla più recente giurisprudenza costituzionale in tema ha rimosso le incrostazioni di incostituzionalità che la disposizione presentava. Il terzo punto si dimostra invece lesivo. Ed invero qui l'art. 3 Cost., analizzato sotto tale ottica, è additabile in quanto si ripercuote – cartina di tornasole del giudizio della Corte – sulle competenze regionali. In questo caso però il giudice delle leggi non si spinge a dire che sicuramente la disposizione spoglierà le comunità montane del minimo essenziale per sopravvivere, ma si limita a formulare un "ragionevole" dubbio, sintetizzabile nel fatto che la disposizione non consente di verificare la fonte e la destinazione delle risorse statali soppresse. Dubbio che la Corte concretizza subito dopo facendo assumere al giudizio una valutazione sulla coerenza delle scelte legislative. Infatti il legislatore aveva a suo tempo dotato le comunità montane di certe funzioni, esplicitate nel d. lgs. 267/2000, norma che, nonostante i legittimi dubbi di legittimità (sopravvenuta) sollevati dalla dottrina, il giudice delle leggi ha spesso citato come riferimento in tema di comunità montane nelle pronunce dopo il nuovo Titolo V²¹. Così il giudice costituzionale pare dire: se quelle funzioni sono state attribuite alle comunità montane dalla legge, il legislatore, pena il negare se stesso e violare il principio di non contraddizione, non può non

«deve limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando, poi, alla Regione la statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima» (Corte cost., sent. 414/2004, p. 4 *cons. in dir.*). Nonostante tale limite imposto dalla Corte è avvalorabile la valutazione che ne dà L. GORI, *La «via» problematica del coordinamento della finanza pubblica per il riordino (e la soppressione?) delle comunità montane*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, p. 204, che parla della clausola del "coordinamento della finanza pubblica" come connotata da una «enorme virtualità espansiva».

19 Cfr. Corte costituzionale, sent. 326/2010, pp. 8.6 e 8.7. Relativamente al primo aspetto il giudice costituzionale confermava come in queste ipotesi lo Stato potesse incidere sulla potestà legislativa residuale. Sul secondo aspetto la Corte ribadiva come il regime transitorio servisse alla riallocazione a livello locale della spesa (quindi in attuazione, e non contro, l'art. 119 Cost.).

20 Invero il riferimento ad una certa limitazione dei principi dettati dal legislatore era già stata rilevata nella sent. 237/2009 che, nel declinare il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, sottolineava: «l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi» (cfr. sent. 237/2009, p. 12 *cons. in dir.*, ed anche, *ex ante*, sent. 181/2006, p. 9.2 *cons. in dir.*)

21 Cfr. almeno: Corte cost., sentt. 244/2005, p. 2.1 *cons. in dir.*; 237/2009, p. 10 *cons. in dir.*

assicurar loro le risorse necessarie per affrontare i compiti che egli stesso gli ha affidato²². O meglio lo potrà fare a federalismo fiscale avvenuto, quando le regioni avranno nelle loro mani le risorse e quindi l'onere normativo e finanziario degli enti montani. Per il momento il taglio finanziario è eccessivo²³, alla luce della stessa normativa tracciata dal legislatore, che ne diviene il "parametro", e la disposizione/norma che lo prevede illegittima.

* Cultore di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche dell'università di Padova.

22 Alla fine della storia pare quasi paradossale che a risolvere un conflitto di competenza sia l'art. 3 della Costituzione (... quello più citato nelle ordinanze di rimessione, come attentamente sottolineato da L. PEGORARO – P. DAMIANI, *Il diritto comparato nella giurisprudenza di alcune Corti costituzionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, n. 1, p. 412), ma a conti fatti è avvalorabile, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, la tesi di un'attenta dottrina che sottolineava: «È proprio al canone della ragionevolezza che, in ultima istanza, le pratiche stesse rispondono, nella ricerca di un giusto equilibrio nelle dimensioni delle sfere di competenza di Stato e Regioni, nelle loro mobili intersezioni» (cfr. A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 15, nt. 14; nonché, antecedentemente, A. RUGGERI, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le "metamorfosi" dei criteri ordinatori delle fonti*, Torino, Giappichelli, 1994, 45 ss., ma *passim*).

23 Ammette invece il taglio la Corte quando «oggetto dell'intervento sono risorse del bilancio dello Stato non ancora impegnate» (Corte cost., sent. 207/2011, p. 4 *cons. in dir.*). In tal senso la disposizione impugnata non contrastava con gli artt. 117, c. 4 e 119 Cost.; infatti la differenza con la sentenza qui commentata è evidente. Effettivamente quest'ultima rilevava una irragionevolezza che si riverberava sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali come ridisegnata dall'art. 119 Cost. e come operante nelle more dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale, lasciando privo di copertura finanziaria e, comunque, di una regolamentazione sia pure transitoria, un settore di rilievo, qual è quello degli investimenti strutturali a medio e lungo termine effettuati mediante la stipulazione di mutui originariamente "garantiti" dal finanziamento statale.