

Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità

di Tommaso F. Giupponi
(15-5-2006)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2006)

1. La sentenza in commento affronta nuovamente il problema dell'esatta qualificazione delle Comunità montane, e della competenza legislativa in materia dopo la riforma del Titolo V. Lo fa, però, da un lato sicuramente riprendendo le conclusioni della di poco precedente decisione n. 244 del 2005; [1] dall'altro, approfondendo un ulteriore, delicato profilo: quello attinente ai limiti dell'intervento legislativo regionale in materia di incompatibilità e ineleggibilità degli organi rappresentativi delle comunità stesse.

Come noto, la competenza regionale in materia di Comunità montane affonda le radici fin dalla loro istituzione, avvenuta con la legge n. 1102 del 1971, e in base alla quale erano delineate come enti locali associativi, disciplinati e costituiti con legge regionale. I successivi interventi normativi (dalla legge n. 142 del 1990 fino al d.lgs. n. 267 del 2000), hanno sostanzialmente confermato tale impostazione, qualificando le Comunità montane come particolari unioni di comuni, legate alle esigenze di valorizzazione del territorio montano e di gestione in forma associata delle funzioni comunali. La competenza regionale attualmente prevista dagli artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 267 del 2000, si concentra in particolare sull'individuazione degli ambiti territoriali di riferimento, sulla costituzione delle comunità montane (con provvedimento del Presidente della Regione), sulla disciplina delle modalità di approvazione dello statuto e sulle forme di concertazione e cooperazione con gli altri enti locali. Per quanto attiene alle funzioni, è previsto tra l'altro che vengano gestite dalle Comunità montane non solo le funzioni proprie dei Comuni partecipanti, ma anche quelle ulteriori individuate e conferite dalla Regione. [2]

Come noto, la riforma del Titolo V, operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, ha inciso significativamente sul riparto di competenza legislativa in materia di enti locali, da un lato ampliando gli spazi di intervento regionale (art. 117 Cost.), dall'altro valorizzando le fonti di autonomia degli stessi enti locali (art. 114 Cost.). Alla luce di tali significative innovazioni, ci si è da più parti interrogati sulla sorte dell'ordinamento delle autonomie locali, e in particolare sulla competenza in materia di forme associative. [3] A rigore, lo schema della legislazione residuale dovrebbe comportare una piena competenza regionale in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato, in via esclusiva o concorrente. Dunque, alla luce della competenza esclusiva in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, comma secondo, lett. p), le forme associative tra enti locali, comprese le Comunità montane, dovrebbero ricadere nella competenza regionale residuale di cui all'art. 117, comma quarto, Cost. [4] A queste conclusioni, da ultimo, è giunta anche la Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 244 del 2005. [5]

2. La questione sollevata si incentrava su alcune disposizioni della legislazione pugliese e toscana in materia di Comunità montane. [6] Il Governo, impugnandole, contestava la competenza regionale in materia, anche se sotto diversi profili. In primo luogo, si assumeva la violazione degli artt. 114 e 117, comma secondo, lett. p) Cost.: il primo, sostanzialmente in quanto l'intervento regionale sarebbe andato a limitare la sfera di autonomia dei Comuni, ora espressamente pariordinati a Stato e Regioni (e, in qualche modo, delle stesse Comunità montane); il secondo, alla luce della competenza legislativa statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, cui sarebbe da ricondurre anche la disciplina delle Comunità montane. Da ultimo, si riteneva che, intervenendo in materia di incompatibilità del Presidente dell'organo esecutivo delle Comunità montane, la disciplina pugliese invadesse una competenza esclusiva statale, come confermato anche dalle esplicite disposizioni del TUEL del 2000.

Più nello specifico, venivano impugnati gli artt. 1 e 4 della legge della Regione Toscana n. 68 del 2004. In base al primo, "in caso di rinnovo, l'organo rappresentativo può essere insediato quando i rappresentati dei comuni raggiungono i quattro quinti dei componenti o il valore inferiore stabilito espressamente dallo statuto comunque tale da rappresentare la maggioranza dei comuni"; tale disposizione, secondo il Governo, avrebbe compresso illegittimamente la potestà statutaria riconosciuta alle Comunità montane, ricomprendente certamente anche la determinazione della propria organizzazione, sulla base delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 267 del 2000. [7] Inoltre, tale disposizione avrebbe

stabilito "un *quorum* per la composizione dei consigli e per la validità delle sedute irragionevolmente superiore a quello previsto dalla normativa statale di riferimento che va ad incidere in termini negativi sul funzionamento dell'organo rappresentativo e sulla sua efficienza", violando anche gli artt. 3 e 97 Cost. Il secondo, invece, stabilendo che la Comunità montana Area Lucchese "continui ad operare fino all'individuazione del nuovo ambito territoriale", secondo le modalità stabilite dalla normativa regionale, "violerebbe l'autonoma capacità dei Comuni di decidere, alla luce dei principi sanciti dalla nuova formulazione della parte seconda del Titolo V della Costituzione, sull'adesione o meno alla costituenda Comunità montana"; dunque, ancora una volta, in conflitto con l'art. 114 Cost., perché "dovrebbe spettare ai Comuni decidere in ordine sia alla determinazione sulla costituzione dell'ente che alla individuazione dei suoi ambiti territoriali".

Quasi contemporaneamente, con altro ricorso, veniva impugnato anche l'art. 16, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 20 del 2004, in materia di incompatibilità della carica di presidente dell'organo esecutivo con quella di parlamentare, consigliere regionale e sindaco. Più in particolare, dopo aver negato in radice la competenza regionale in materia, il ricorso governativo si concentrava sulla prescritta incompatibilità con la carica di parlamentare la quale, anche se considerata in relazione alla disciplina dell'organo locale e quindi "senza interferenze sull'esercizio delle prerogative" parlamentari, avrebbe comunque inciso "indirettamente sul regime delle incompatibilità degli uffici di deputato e senatore, che l'art. 65 della Costituzione riserva alla legge dello Stato". Per quanto riguarda l'incompatibilità con la carica di sindaco, essa risulterebbe invece in contrasto con le disposizioni del TUEL del 2000, "che espressamente consente al sindaco di uno dei Comuni costituenti la Comunità montana di assumere anche la carica di presidente della Comunità stessa".**[8]** In merito, infine, all'incompatibilità con la carica di consigliere regionale, sicuramente alla Regione spetterebbe, dopo la riforma del Titolo V, competenza legislativa in materia elettorale; ma tale competenza, di tipo concorrente (art. 122, comma primo, Cost.), dovrebbe in ogni caso essere esercitata nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legislazione statale.**[9]**

Alcuni dei citati profili di illegittimità, inoltre, conserverebbero la loro validità anche dopo la più volte ricordata sentenza n. 244 del 2005. In relazione alla legislazione Toscana, infatti, permarrebbero non solo i dubbi sull'art. 1 della legge n. 68 del 2004, connessi agli artt. 3 e 97 Cost., ma non risulterebbe nemmeno superata la violazione dell'art. 114 Cost. da parte dell'art. 4, dal momento che, in ogni caso, "verrebbe compromessa l'autonoma capacità di ciascun singolo Comune, di decidere riguardo all'adesione alla costituenda Comunità montana, senza che siano neanche previsti meccanismi di consultazione e concertazione".**[10]** Per quanto riguarda la legislazione della Regione Puglia, "sia pure legiferando in materia di sua esclusiva competenza [...], ha ugualmente esorbitato dai limiti della sua potestà legislativa perché ha invaso settori di esclusiva competenza della legislazione statale, sia per espressa disposizione del d.lgs. n. 267 del 2000, sia per quanto desumibile dai principi generali dell'ordinamento (quali espressi anche dagli artt. 65-66 Cost.)". Questo perché, in definitiva, "la Regione deve pur sempre rispettare la riserva di legge di spettanza dello Stato allorché agisce nell'ambito delle sue competenze residuali ai sensi dell'art. 117, comma 4".

Secondo la Regione Toscana, l'unica a costituirsi in giudizio, le doglianze del Governo sarebbero tutte da respingere, proprio alla luce della sentenza n. 244 del 2005. In particolare, la supposta violazione degli artt. 3 e 97 Cost. da parte dell'art. 1 della legge regionale n. 68 del 2004, risulterebbe infondata in quanto non apparirebbe pertinente "il richiamo ai vincoli posti dal d.lgs. n. 267 del 2000 in tema di composizione dell'organo e di *quorum* costitutivo delle sedute, sia perché la disciplina delle Comunità montane rientra nella potestà legislativa regionale residuale [...] sia perché [...] la norma impugnata non incide sui suddetti profili, ma opera sulla costituzione dell'organo e sull'attività del medesimo". Quanto all'art. 4, la Regione ritiene che tale disposizione non abbia in nessun modo violato l'autonomia dei Comuni, ex art. art. 114 Cost., dal momento che "sono stati proprio i Comuni interessati a chiedere che venisse rinviata la individuazione del nuovo ambito territoriale in attesa di ulteriori verifiche".**[11]**

In ogni caso, come già affermato dalla stessa Corte, risulterebbe improprio ogni riferimento agli artt. 114 e 117, comma secondo, lett. p), Cost., alla luce della considerazione che in essi non vi è alcun esplicito riferimento alle Comunità montane, la cui disciplina è dunque rimessa alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

4. Entrando nel merito, la Corte ha solo parzialmente accolto le argomentazioni del Governo, richiamando espressamente la precedente sent. n. 244 del 2005, ma ulteriormente sviluppando alcune questioni. In particolare, infatti, si trattava di valutare non solo la titolarità della competenza in materia di Comunità montane, profilo per la verità già risolto in precedenza, e infine non contestato nemmeno dal Governo, quanto di affrontare due specifici profili: a) la possibilità di estendere alle Comunità montane le disposizioni in materia di Comuni, in quanto enti assimilabili; b) la competenza in materia di incompatibilità.

Dal primo punto di vista, la Corte conferma la sua recente giurisprudenza, ribadendo che le Comunità montane sono da considerarsi "un caso speciale di unioni di Comuni", dotati di una specifica autonomia non solo dalle Regioni, ma anche dai Comuni, come risulterebbe dall'espressa "attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge n. 131 del 2003)". Dunque, nessuna violazione degli artt. 114 e 117 Cost., alla luce della già indicata tassatività degli enti locali in essi richiamati. Dunque, si ribadisce che "la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione". Tutto ciò comporta l'assoluta in conferenza dei richiami governativi a presunti "principi fondamentali che sarebbero desumibili dalla legislazione statale, e segnatamente dal d.lgs. n. 267 del 2000 in materia di disciplina delle autonomie locali".**[12]** Ciò, quindi, a prescindere dagli espliciti richiami alla disciplina comunale previsti dallo stesso TUEL.**[13]**

Quanto alle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost., esse "devono ritenersi infondate [...] in quanto, a prescindere dal difetto di una idonea motivazione, non è dato ravvisare alcuna violazione di tali parametri con riferimento a disposizioni normative che, nell'esercizio di una competenza legislativa caratterizzata da un elevato grado di autonomia, la Regione ha inteso adottare per la composizione dei consigli e la validità delle sedute dell'organo di governo delle Comunità montane insediate nel suo territorio".

In parte fondata, invece, appare la questione relativa all'art. 16, comma primo, della legge della Regione Puglia n. 20 del 2004. Infatti, pur non potendo richiamare in proposito gli artt. 114 e 117, comma secondo, lett. p), Cost., alla cui luce la questione proposta appare infondata "per le medesime ragioni innanzi esposte", la prescritta incompatibilità con la carica di parlamentare è dichiarata incostituzionale. Secondo il giudice delle leggi, infatti, la Regione non ha alcuna competenza in materia di incompatibilità parlamentare, la cui disciplina, ex art. 65 Cost., è rimessa all'esclusiva competenza statale, tramite un "precisa riserva di legge". Dunque, "è precluso al legislatore regionale, anche se fornito, come nel caso di specie, di potestà legislativa residuale in materia di ordinamento delle Comunità montane, di determinare le cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) con l'ufficio di deputato o di senatore".

Quanto alle altre incompatibilità sancite dalla disposizione impugnata, se ne deduce la non contrarietà al dettato costituzionale, anche se le motivazioni, sul punto, non sono evidenti. Ciò, a ben vedere, non sembra creare problemi in materia di incompatibilità tra presidente dell'organo esecutivo e consigliere regionale, entrambe cariche riconducibili ad ambiti di intervento legislativo regionale (residuale, da un lato, e concorrente dall'altro). Maggiori problemi, invece, potrebbe creare la prevista incompatibilità con la carica di sindaco, dal momento che in materia di sistema elettorale comunale vige la più volte citata competenza legislativa statale esclusiva. Delle due, infatti, l'una: o il regime delle incompatibilità è strettamente inerente alla legislazione elettorale, ed allora la competenza sulla seconda assorbe la competenza sul primo; oppure si tratta di competenze materiali distinte, e allora può essere ipotizzata una dissociazione tra l'uno e l'altro ambito.

Quello che sembra peculiare, è che la Corte appare sostenere la prima possibilità per quanto riguarda il livello nazionale e quello regionale, mentre apre le porte alla seconda con riguardo al livello comunale. Certo, nel caso delle incompatibilità tra due incarichi di natura politica, le diverse competenze possono intrecciarsi, l'una disciplina potendo incidere indirettamente anche sull'altra. Proprio di questo, a ben vedere, sembra consapevole la Corte, quando afferma che non è consentito "che una fonte diversa da quella statale possa vietare il cumulo di due cariche, delle quali una sia quella di membro del Parlamento". Il problema è capire se si sta parlando in termini di riserva di legge dello Stato, ex art. 65 Cost., o di riparto di competenza tra la stessa e quella regionale (ex art. 117 Cost.).**[14]** Ebbene, sembra proprio che la maggiore forza "attrattiva" della legislazione statale in materia di incompatibilità parlamentare stia proprio nel guardare all'art. 65 Cost. come una "precisa riserva di legge".

5. Con la decisione in questione, dunque, la Corte non sembra discostarsi dai suoi precedenti giurisprudenziali, sia per quanto riguarda la competenza legislativa in materia di incompatibilità e di ineleggibilità parlamentare (cfr. le sentt. nn. 60 del 1966 e 127 del 1987**[15]**), sia in relazione alla titolarità della disciplina e del funzionamento delle Comunità montane (cfr. la sent. n. 244 del 2005). Se, però, per alcuni aspetti tale continuità, espressamente rivendicata, appare inevitabile, sotto altri profili suscita qualche perplessità, soprattutto dal punto di vista della coerenza delle argomentazioni che ne stanno alla base.

Si pensi, ad esempio, alla chiara affermazione dell'impossibilità, nell'ambito della competenza residuale regionale, dell'esistenza di principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale, in particolare quanto alla disciplina degli enti locali. Come conciliare, infatti, tale netta impostazione con il successivo utilizzo della Corte di specifiche disposizioni legislative statali (e in particolare l'art. 4, comma quinto, della legge n. 131 del 2003)**[16]** proprio per configurare i confini

dell'autonomia statutaria e regolamentare delle Comunità montane? Non si tratta di questione anch'essa rimessa alla legislazione delle Regioni? In realtà, sul punto sembra che la Corte, affermando la piena competenza regionale in materia di Comunità montane, le abbia volute identificare quali forme associative tra Comuni valorizzandone in particolare l'autonomia (non tanto e non solo dalle Regioni quanto) dagli stessi. Così facendo, però, ha sostanzialmente evitato di esprimersi sulla questione (proposta dal Governo) dell'eventuale violazione degli spazi di autonomia comunale, ex art. 114 Cost., fortemente stigmatizzata da alcuni fra i primi commentatori della sent. n. 244 del 2005 (giunti a sostenere l'incostituzionalità delle comunità montane come attualmente configurate dal d.lgs. n. 267 del 2000).**[17]**

In ogni caso, valorizzando gli spazi di autonomia delle Comunità montane (attualmente previsti dalla legislazione statale), la Corte non chiarisce fino in fondo la loro natura: certo, forme associative degli enti locali, ma su base (in qualche modo) volontaria o sostanzialmente imposte a livello regionale?**[18]** La risposta sembra essere evidente: la configurazione dei concreti assetti in materia spetta *in toto* alla competenza residuale regionale. Eppure, senza arrivare a ritenere di per sé illegittima la stessa configurazione delle Comunità montane come attualmente disciplinate dal TUEL del 2000, è quanto meno opportuno che l'eventuale legislazione regionale di disciplina della loro istituzione garantisca adeguate forme di consultazione delle autonomie locali coinvolte, i cui spazi di autonomia sono (anche se solo in via generale e indeterminata) fondati in Costituzione, all'art. 114 Cost.**[19]**

Da un altro punto di vista, si guardi alle considerazioni svolte dalla Corte in materia di incompatibilità: in che modo, infatti, fondare la presunta competenza regionale in materia di incompatibilità tra presidente dell'organo esecutivo e sindaco? Anche qui, infatti, viene aggirato il riferimento governativo all'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., sulla base del rilievo formale di una sua non riferibilità alle Comunità montane. In realtà, sembra che il Giudice costituzionale abbia guardato essenzialmente all'attuale disciplina delle incompatibilità relative alle Comunità montane, così come configurata dall'art. 27 del d.lgs. n. 267 del 2000 (lo stesso TUEL che, ovviamente, disciplina anche l'incompatibilità connesse alla carica di sindaco). Abbiamo, però, visto che dopo la riforma del Titolo V è cambiata la competenza legislativa in materia di Comunità montane, ora in tutto e per tutto rimessa alla disciplina regionale. Quale delle due competenze dovrebbe allora teoricamente (ed eventualmente) prevalere: quella statale in relazione alle incompatibilità del sindaco, o quella regionale relativa alle incompatibilità del presidente dell'organo esecutivo? La risposta della Corte sembra essere la seconda, con una chiara scelta di valorizzazione del ruolo di governo delle Regioni nel governo del sistema di quelle che potremmo definire autonomie locali "innominate", comprese le diverse forme associative tra Comuni.

In questo senso, tra l'altro, sembrano andare le argomentazioni della precedente sent. n. 201 del 2003,**[20]** anche se in relazione a quanto disposto dall'art. 122 Cost. Con tale decisione, infatti, la Corte ha chiaramente espresso un favore per le competenze regionali in materia di ineleggibilità e incompatibilità, anche se sostanzialmente al fine di superare possibili sovrapposizioni e contrasti di competenza legislativa con lo Stato. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, "modificando la distribuzione delle competenze normative in tema di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere regionale [...], l'attuale art. 122, primo comma, della Costituzione ha sottratto la materia alla legislazione dello Stato e l'ha attribuita a quella delle Regioni; conseguentemente, per ragioni di congruenza sistematica, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale dei Comuni (oltre che delle Province e delle Città metropolitane) prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, ha da essere intesa con esclusione della disciplina delle cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) a cariche elettive regionali derivanti da cariche elettive comunali (oltre che provinciali e delle Città metropolitane)".

Il medesimo ordine di considerazioni, dunque, può essere alla base anche della competenza residuale regionale in materia di incompatibilità a cariche direttive delle Comunità montane derivanti da cariche elettive comunali, ora indirettamente affermata dalla Corte.

Infine, quanto alla chiara, già citata competenza regionale in materia di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, la Corte, anche a causa della genericità delle motivazioni governative, non si esprime sul punto del rispetto, da parte della legge regionale, dei principi fondamentali in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali, attualmente disciplinati dall'art. 3, comma primo, della legge n. 165 del 2004.

6. In conclusione, sembrano evidenti le incertezze e le ambiguità che emergono dalle motivazioni sottese alla decisione della Corte, pur sostanzialmente condivisibile negli esiti. A ben guardare, le ragioni di tutto ciò stanno nella mancata scelta, da parte del legislatore di revisione del 2001, di una chiara competenza regionale in materia di ordinamento delle autonomie locali. In assenza di tale scelta, il sistema delle autonomie locali continua ad avere come interlocutori sia lo

Stato, quanto ad elementi fondamentali del suo funzionamento e della sua gestione, sia le Regioni, soprattutto in merito alle nuove competenze legislative e al connesso problema della distribuzione e della gestione delle funzioni sul territorio. [21] Il tutto, come noto, in un contesto che, paradossalmente, equipara tutti e tre i livelli di governo territoriale quali elementi costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.), [22] autonomi secondo i principi dettati in Costituzione (ma che, come noto, si rinvengono chiaramente solo per Stato e Regioni, rimettendo di fatto alla legislazione la concreta attuazione degli spazi di autonomia degli enti locali, in ogni caso mai eccessivamente comprimibili).

In ogni caso, e a prescindere dalla configurazione delle Comunità montane operata dalla Corte, la stratificazione di competenze in materia di autonomie locali tra Stato e Regioni appare evidente proprio sotto il profilo della disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità che coinvolgono gli organi elettivi degli enti locali. Da un lato, infatti, la vis espansiva della "precisa riserva di legge" di cui all'art. 65 Cost. vieta qualunque intervento regionale in relazione al problema del possibile cumulo di due cariche delle quali una sia quella di parlamentare; dall'altro, la nuova competenza regionale, ex art. 122 Cost., viene interpretata come ricomprensiva anche le cause di ineleggibilità e incompatibilità a cariche regionali ricollegabili a cariche elettive locali. A tale ultimo schema, da ultimo, viene ricondotta anche la disciplina regionale in materia di organi direttivi delle Comunità montane. In mezzo, per così dire, rimane la competenza statale in materia di legislazione elettorale ed organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane, di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., pacificamente ricomprensiva anche la disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità degli amministratori locali, la quale deve però confrontarsi con spazi di intervento regionale sempre più ampi.

In questo senso, però, sembra che la Corte distingua tra cause di ineleggibilità o incompatibilità derivanti dalla concorrenza di differenti cariche elettive, di natura politico-amministrativa, e cause connesse ad altre, diverse situazioni. Solo per le prime, infatti, il sostanziale spostamento di competenze legislative tra Stato e Regioni, anche in deroga alla tradizionale riconduzione del problema dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità alla materia elettorale, appare ammesso, mentre nel secondo caso le aperture della Corte sono, per così dire, molto meno evidenti. Da ultimo, in questo senso, si segnala la già citata sent. n. 29 del 2006, la quale, in relazione alla disciplina regionale abruzzese dei servizi pubblici locali (legge n. 23 del 2004), ha tra l'altro dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni che stabilivano l'ineleggibilità a cariche elettive degli enti locali titolari del capitale sociale, per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico. [23] Ebbene, pur trattandosi di norme sostanzialmente riprodotte delle disposizioni del TUEL del 2000, la Corte ne ha affermato l'incostituzionalità per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., "dal momento che, vertendosi in materia riservata in modo esclusivo allo stato, la Regione non è legittimata ad adottare nella materia stessa alcuna disciplina, ancorché in parte coincidente con quella statale".

A ben vedere, però, anche in questo caso si verteva in un settore, quello dei servizi pubblici locali, ora espressamente qualificato dalla Corte, salvo gli ambiti relativi alla tutela della concorrenza, come di "competenza residuale delle Regioni". Dunque, sfuggono le ragioni che hanno ammesso l'estensione della competenza legislativa regionale alle cause di ineleggibilità e incompatibilità in un caso, e l'hanno escluso invece nell'altro. Forse, paradossalmente, i servizi pubblici locali sono in qualche modo "attratti" dalla natura degli enti partecipanti, quali elementi costitutivi della Repubblica? Ma ciò, a maggior ragione, non vale anche per le Comunità montane, una delle cui finalità è proprio quella di una gestione associata dei servizi e delle funzioni di competenza comunale?

[1] Sulla quale si vedano i commenti di G.U. Rescigno, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, e di S. Mangiameli, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, entrambi in *Giur. cost.*, 2005, rispettivamente 2120 ss. e 2122 ss.; nonché di C. Mainardis, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e "controllo sostitutivo" nei confronti degli organi*, in questa *Rivista*, 2006, ????????????

[2] Per una panoramica dell'evoluzione legislativa in materia, si rimanda a L. Vandelli, E. Barusso, *Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti*, in L. Vandelli (a cura di), *Commento al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, I, Rimini, 2004, 841 ss.

[3] Cfr., tra gli altri, F. Merloni, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo Unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2002, 409 ss.; nonché F. Pinto *Il Testo Unico degli enti locali dopo la riforma: tra*

incertezze statali e incertezze regionali, in *Quad. cost.*, 2002, 291 ss.

[4] In questo senso, F. Merloni, *op. cit.*, in particolare 427 ss.; nonché, volendo, L. Pegoraro, T.F. Giupponi, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001)*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, 283 ss.

[5] La quale, tra l'altro, è una delle poche decisioni della Corte che hanno riconosciuto potestà legislativa residuale alle Regioni. Si ricordano, ad esempio, le sentt. nn. 197 del 2003 (turismo), 1 del 2004 (commercio); 12 del 2004 (agricoltura); 50 e 51 del 2005 (istruzione e formazione professionale); 162 del 2005 (artigianato); 219 del 2005 (servizi e politiche sociali) 222 del 2005 (trasporto pubblico locale). Da ultimo, si ricorda anche la sent. n. 29 del 2006, in tema di servizi pubblici locali, salvi gli aspetti connessi alla tutela della concorrenza di esclusiva competenza statale.

[6] In particolare, la legge della Regione Puglia n. 20 del 2004 e la legge della Regione Toscana n. 68 del 2004.

[7] Come, ad esempio, gli artt. 37 e 38, "sui parametri numerici per la composizione dei Consigli e per la validità delle sedute", applicabili anche alle Comunità montane in quanto richiamati dagli artt. 28, comma settimo, e 32, comma quinto.

[8] Cfr., in particolare, l'art. 27, comma secondo, del d.lgs n. 267 del 2000, in base al quale "la comunità montana ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti. Il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei comuni della comunità. I rappresentanti dei comuni della comunità montana sono eletti dai consigli dei comuni partecipanti con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze".

[9] E in particolare, secondo quanto ora stabilito dall'art. 3 della legge n. 165 del 2004, su cui si veda G. Rosa, *Commento all'art. 3 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, in materia di incompatibilità)*, in B. Caravita di Toritto (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, pag. 65 ss.

[10] Dunque la Regione Toscana "pur legiferando in una materia di sua competenza, secondo quanto già riconosciuto con la [...] sentenza n. 244 del 2005, avrebbe nondimeno invaso settori disciplinati dalla legislazione statale e violato i principi generali desumibili dal combinato disposto degli artt. 114 e 117 della Costituzione, nonché dall'intero nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione".

[11] Dunque, la disposizione sarebbe stata adottata "non già per ledere l'autonomia dei Comuni, ma proprio per rispondere ad una loro specifica istanza".

[12] E ciò perché, continua la Corte, stigmatizzando le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato, "vertendosi in materia rientrante nella competenza residuale delle Regioni, non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, della Costituzione, la quale presuppone, invece, che si verta nelle materie di legislazione concorrente".

[13] Cfr., ad esempio gli artt. 28, comma settimo, e 32, comma quinto, del d.lgs. n. 267 del 2000 in base ai quali alle Comunità montane, quali unioni di comuni, "si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni".

[14] Il quale, ricordiamo, stabilisce al comma secondo, lett. e), una competenza legislativa esclusiva statale proprio in materia di "organi dello Stato e relative leggi elettorali".

[15] Sulla quale cfr. F. Pinto, *Recenti orientamenti della corte in tema di ineleggibilità ed incompatibilità*, in questa *Rivista*, 1987, 1172 ss.

[16] Su cui si veda A. Corpaci, *La potestà normativa degli enti locali. Commento all'art. 4, in G. Falcon (a cura di), Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, in particolare 108 ss.

[17] Cfr., in particolare, le osservazioni di G.U. Rescigno, *op. cit.*, 2121, secondo il quale proprio per questo motivo "le comunità montane, così come sono state configurate dal T.U n. 267 del 2000, sono incostituzionali". Analogamente, S.

Mangiameli, *op. cit.*, 2124, il quale sostiene la "illegittimità costituzionale (sopravvenuta) dell'art. 27 del TUEL".

[18] Sul punto, in particolare, si vedano le osservazioni di S. Mangiameli, *op. cit.*, 2122 ss., il quale ritiene non conforme al dettato costituzionale la previsione di forme associative su base non volontaria, soffermandosi sulle differenze tra unioni di comuni e comunità montane. L'Autore, tra l'altro, porta a sostegno delle sue tesi alcune norme della prima bozza di decreto legislativo di riforma del TUEL del 2000 (ex art. 2 della legge n. 131 del 2003), e in particolare l'art. 8, comma decimo, in relazione all'inserimento dell'art. 32-*bis*. Deve però essere sottolineato come lo schema di decreto deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 2 dicembre 2005 (per quel che conta, vista la scadenza del termine al 31 dicembre 2005) sia risultato sensibilmente diverso dalla prima bozza, eliminando l'art. 32-*bis*, rimettendo in tutto e per tutto alla legislazione regionale la disciplina delle forme associative, e confermando la vigenza *pro tempore* delle disposizioni del TUEL (cfr. l' art. 8, comma primo). Dunque, sembra che gli effetti della sentenza n. 244 del 2005 siano stati rapidamente fatti propri dai compilatori dello schema di decreto.

[19] In senso conforme, C. Mainardis, *op. cit.*,
??

[20] Sulla quale si vedano i commenti di D. Nardella, *L'incompatibilità alla carica di consigliere regionale: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2004, 146 ss.; nonché di L. Buffoni, *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, statuto e legge regionale di dettaglio*, *Giur. cost.*, 2003, 1548 ss.

[21] Cfr., volendo, T.F. Giupponi, *Regioni versus enti locali: un (mai sopito) conflitto riaperto dalla riforma del titolo V della Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2002, 94 ss.; nonché Idem, *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 211 ss.

[22] Sul punto, per tutti, si vedano le osservazioni critiche di A. Barbera, *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"*, in *Quad. cost.*, 2002, 85 ss.

[23] Cfr. l'art. 7, comma quarto, lettera g), con particolare riferimento alle cariche di Sindaco, Presidente della Provincia e consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale.