

## **Focus sulla potestà legislativa residuale delle regioni in materia di enti locali**

A cura di Paola Morbioli - Servizio Affari Istituzionali e delle Autonomie locali  
(Gabinetto di Presidenza della Giunta Regionale)

(aggiornato al 8/2/2010)

### *Premessa*

La riforma del titolo V della Costituzione, come noto, ha lasciato sul campo diverse zone grigie, da illuminare attraverso l'opera interpretatrice della Corte costituzionale.

Un settore di grandissimo interesse, fecondo di importanti conseguenze applicative, è quello riguardante **la potestà residuale delle regioni in materia di enti locali**. Su tale tema è ormai disponibile un telaio di sentenze attraverso le quali la corte definisce la trama del nostro ordinamento, composto da molteplici livelli di governo, e quindi di normazione. A completamento di tale trama è infatti necessario tenere in evidenza anche le disposizioni contenute nelle diverse discipline dettate dalle leggi regionali entrate in vigore successivamente alla riforma del titolo V, spesso del tutto trascurate dalle impugnative governative.

### **1. Tassatività dell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.**

Entrando nel merito di questo focus, è necessario premettere che i **titoli di competenza legislativa statale in tema di ordinamento degli enti locali** sono oggi limitati a quelli individuati all'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", (oltre ad alcuni titoli o settori che il governo ricava da riserve di legge statale).

La Costituzione stessa inoltre **riserva alla potestà regolamentare degli enti locali**, (art. 117, comma 6: "...I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"), la materia relativa alla **propria organizzazione e funzionamento**.

Le forme associative, che costituiscono articolazioni organizzative degli enti locali, ai sensi del vigente T.U.E.L (Parte I, Titolo II, capo V, Forme associative, contiene Convenzioni, Consorzi, Unioni di Comuni, e Capo IV Comunità montane), sono a loro volta enti locali, non sono però nominate in Costituzione. Sulla base di questo argomento pertanto, un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, (sentt. nn. 244 e 456 del 2005, n. 397

del 2006, e da ultimo sent. N.237/2009) ritiene che, **dovendosi ritenere tassativa l'elencazione di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) -Comuni, Province e Città metropolitane- dette forme associative rappresentano una materia di competenza legislativa residuale, appannaggio del legislatore regionale. Questa considerazione nasce dalla estensibilità delle pronunce citate in materia di comunità montane anche alle altre forme associative tra enti locali.**

Vediamo meglio tale concetto estrapolandolo dalle pronunce della Corte Costituzionale.

Nella sentenza capostipite, n. 244/2005, al § 5.1 del Considerato in diritto, la Corte, nel respingere le censure del Tar Molise riferite alla presunta illegittimità della l.r. Molise n. 12/2002, afferma che *“deve ritenersi inconferente il richiamo all'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, nella parte in cui prevede, tra l'altro, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla “legislazione elettorale” e agli “organi di governo”. Ciò in quanto la citata disposizione fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Allo stesso modo inconferente deve ritenersi il riferimento, contenuto nell'ordinanza di rimessione, all'art. 114 della Costituzione, non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto”.*

Analogamente nella sentenza n.456/2005, al § 5 del Considerato in diritto: *“...deve innanzitutto ritenersi – in linea con quanto affermato con la citata sentenza n. 244 del 2005 – non conferente il richiamo alla disposizione costituzionale da ultimo citata, nella parte in cui prevede, tra l'altro, che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa alla “legislazione elettorale” e agli “organi di governo” degli enti territoriali subregionali. Ciò in quanto in essa si fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza 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. Allo stesso modo, inconferente deve ritenersi il riferimento, contenuto nei due ricorsi, all'art. 114 della Costituzione, non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto.”*

Ancora più esplicita la sentenza n. 237/2009, al § 23 del Considerato in diritto, che riprende le considerazioni espresse in una pronuncia precedente all'entrata in vigore del Titolo V: *“... a giustificazione dell'intervento legislativo dello Stato, non può essere invocato l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», atteso che il riferimento a detti*

*enti deve ritenersi tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento alle comunità montane.*

*A ciò va aggiunto che l'art. 114 Cost. non contempla le comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto e non è possibile delineare, a livello costituzionale, alcuna equiordinazione tra comuni e comunità montane. Il carattere tassativo dell'enunciazione contenuta nel citato art. 114 è stato specificamente affermato da questa Corte nella sentenza n. 456 del 2005.*

*La giurisprudenza costituzionale ha anche avuto modo di precisare (sentenza n. 229 del 2001), pronunciandosi su una ipotesi di soppressione di alcune comunità montane, che queste ultime «contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari» e che esse non sono enti necessari sulla base di norme costituzionali, sicché rientra nella potestà legislativa delle Regioni disporre anche, eventualmente, la soppressione.»*

Per quanto riguarda l'assimilazione delle comunità montane alle altre forme associative, le argomentazioni riprese da tutte le sentenze sono le seguenti: sent. 244/2005, § 4.1 del Considerato in diritto, sent. 456, al § 4 del Considerato in diritto: *“L'evoluzione della legislazione in materia si caratterizza per il riconoscimento alla Comunità montana della natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo (art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante “Nuove norme per lo sviluppo della montagna”; e soprattutto art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante “Ordinamento delle autonomie locali”, nel testo originario; cfr. anche sentenze n. 293 del 1995, n. 307 del 1983 e n. 212 del 1976). La più recente normativa ha, altresì, specificato quale sia la effettiva natura giuridica di tali enti, qualificandoli dapprima quale «unioni montane» (art. 28 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265 recante “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”) e successivamente quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000). E lo stesso art. 27 citato, al comma 4, demanda alla legge regionale la disciplina delle Comunità con specifico riferimento: a) alle modalità di approvazione dello statuto; b) alle procedure di concertazione; c) alla disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali; d) ai criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; e) ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.*

*Si tratta, dunque, di un caso speciale di unioni di Comuni, «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» (sentenza n. 229 del 2001).*

*La predetta qualificazione pone in evidenza l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni ma anche) dai Comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 5 giugno*

2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3").

## **2. Estensione e limiti della potestà legislativa regionale residuale in materia di forme associative**

Anche secondo la dottrina (R. Bin), sulle materie innominate dalla Costituzione la potestà legislativa regionale, seppur non definita in maniera precisa, deve "intendersi, per ragioni logico-sistematiche...", quale potestà assoluta, da inquadrare indubbiamente come competenza esclusiva delle regioni: le modifiche introdotte nel Titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3/01 portano ad un completo ribaltamento nella regolazione della materia relativa alla disciplina delle Comunità montane. Tale orientamento interpretativo, che configura come esclusiva la potestà legislativa regionale in materia di Comunità montane (e più ampiamente di forme associative dei Comuni), trova conferma in ulteriore autorevole dottrina (cfr. G.Pastori; F. Merloni; G. Rolla).

Sul punto una chiara conferma si trova in un *obiter dictum* della sent. 397/2006 al § 3 del Considerato in diritto: "...il riconoscimento della competenza legislativa di tipo residuale, di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, rappresenta, ex art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), una «forma di autonomia più ampia» rispetto alla competenza legislativa esclusiva attribuita dalle norme statutarie (cfr. sentenza n. 274 del 2003)", (delle regioni a statuto speciale, n.d.r.).

Già precedentemente alla riforma del Titolo V, alle regioni a statuto speciale, veniva riconosciuta una potestà legislativa esclusiva in tema di ordinamento degli enti locali, ricomprendente la materia delle comunità montane. La Corte Costituzionale, in occasione di una pronuncia riguardante una legge della Regione Friuli Venezia Giulia (sent. n. 229/2001), ha espresso alcune fondamentali considerazioni in merito all'estensione e ai limiti di tale potestà, che appare utile richiamare in quanto possono risultare oggi applicabili anche nei confronti della ampliata potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario.

Per quanto attiene all'estensione di tale potestà essa viene configurata dalla sentenza citata esaltandone l'ampiezza e riconoscendo espressamente il potere "di valutare le esigenze di coordinamento e di esercizio integrato delle funzioni degli enti locali e di prevedere, se del caso, gli strumenti congruenti allo scopo, compresa tra questi l'istituzione di altri enti locali non necessari, quali sono per l'appunto le comunità montane, proiezioni organizzative e funzionali degli enti locali necessari...". La medesima sentenza offre interessanti spunti anche per enucleare i limiti di tale potestà: la Corte infatti afferma il principio del necessario coinvolgimento dei Comuni nel procedimento legislativo avente ad oggetto scelte, quali quelle relative alla istituzione o soppressione delle Comunità montane, che comportino un'intromissione nella originaria autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni.. Dalla sentenza si evince che le modalità per garantire l'efficacia di

tale partecipazione devono essere previste da leggi regionali che devono disciplinare idonee sedi di concertazione. Tale principio risulta oggi ancora più pregnante alla luce della disposizione che costituzionalizza il consiglio delle autonomie locali (art. 123, ultimo comma, Cost.).

Per identificare i limiti che incontra la potestà legislativa regionale residuale è inoltre necessario **raccordare la stessa con le clausole generali di attribuzione della potestà legislativa esclusiva**, e con la prima parte della Costituzione, tenendo presente che, ai sensi dell'art. 117, co.1, Cost. "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Dal raccordo con la prima parte della Costituzione si ricava dunque un ulteriore limite all'esplicazione della potestà legislativa regionale sull'ordinamento delle comunità montane evincibile dall'art. 44, comma 2, della Costituzione (richiamato, peraltro, anch'esso nella sentenza citata) ai sensi del quale "La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane". Ne deriva che, nell'ambito del sistema dei poteri locali, ferma restando la discrezionalità del legislatore regionale nel configurare il più adeguato modello organizzativo, devono comunque essere individuate soluzioni idonee ad assicurare l'assolvimento delle funzioni necessarie allo sviluppo delle zone montane.

Sui limiti alla potestà legislativa regionale cfr. il § 12 del Considerato in diritto della sent. 237/2009, che richiama propria consolidata giurisprudenza: " ....una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (ex multis, sentenze n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005)".

Inoltre la Corte ribadisce, nel valutare la competenza a disciplinare le comunità montane, la necessità di verificare **l'ambito materiale prevalente**, e le modalità di **applicazione del principio di leale collaborazione**: "...nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente. E, qualora 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 (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. In tal caso, il vaglio di costituzionalità dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (citata sentenza n. 181 del 2006)".

Al § 17 del Considerato in diritto, sent. 237/2009, la Corte ricorda che: “... che la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 4 del 2004 e n. 417 del 2005).

Da ciò consegue che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari”; inoltre il legislatore statale può “...stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Qualora la legge statale, invece, vincolasse Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, essa verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenza n. 159 del 2008).”

La Corte ricorda, ancora al § 17 del Considerato in diritto, che sono state ritenute legittime alcune norme puntuali (relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti) adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenza n. 417 del 2005), e anche che (sentenza n. 371 del 2008), in materia di sanità, in presenza di una disposizione espressione di un principio fondamentale, diretto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi delle Regioni e delle Province autonome, è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti privo di conseguenze il principio fondamentale legittimamente fissato; al § 23.5 del Considerato in diritto si ricorda come una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica possa incidere sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione (sentenza n. 159 del 2008), riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost. (citata sentenza n. 159 del 2008 e sentenze n. 188 del 2007; n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003).

Proprio per giustificare la legittimità delle disposizioni della legge finanziaria impugnata la Corte si spinge a qualificare le norme della stessa (l. 244/2007, art. 2, comma 18 in particolare<sup>1</sup>), che dettano i canoni da seguire ai legislatori regionali, quali

---

1 Comma 18: Le leggi regionali di cui al comma 17 tengono conto dei seguenti principi fondamentali: «a) riduzione del numero complessivo delle comunità montane, sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socioeconomici e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell'indice di vecchiaia, del reddito medio pro capite, dell'acclività dei terreni, dell'altimetria del territorio comunale con riferimento all'arco alpino e alla dorsale appenninica, del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extra-agricole;

b) riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità montane;

“indicatori” e al al § 24.2 del Considerato in diritto afferma che : *”Correttamente interpretata, infatti, anche alla luce dell’art. 44, secondo comma, Cost., la norma impugnata non contrasta con gli evocati parametri costituzionali.*

*Il legislatore statale, anche con il predetto comma, in funzione dell’obiettivo di riduzione della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane, e senza incidere in modo particolare sull’autonomia delle Regioni nell’attuazione del previsto riordino, si limita a fornire al legislatore regionale alcuni “indicatori” che si presentano non vincolanti, né dettagliati, né autoapplicativi e che tendono soltanto a dare un orientamento di massima alle modalità con le quali deve essere attuato tale riordino.*

*L’espressione «tengono conto», con la quale si apre il comma 18, va intesa nel senso della non vincolatività per le Regioni delle suddette indicazioni, le quali, pertanto, pur qualificate formalmente alla stregua di «principi fondamentali», di tale categoria condividono solo la necessità per la loro attuazione dell’intervento del legislatore regionale, ma non l’obbligo per quest’ultimo di conformare la sua azione all’osservanza dei principi stessi.*

*Non senza ragione, infatti, la disposizione impugnata fa riferimento ad «indicatori», vale a dire ad elementi che, pur idonei a costituire un valido parametro di riordino, tuttavia, in tanto possono contribuire alla richiamata finalità di contenimento della spesa corrente, in quanto ne sia valorizzata l’adeguatezza, rispetto a tale obiettivo, in ragione delle caratteristiche di ciascun territorio regionale, secondo una valutazione operata, in piena autonomia, da ogni Regione.*

*Questa lettura del comma 18 trova conferma, inoltre, nella previsione contenuta nel comma 17<sup>2</sup>, il quale stabilisce che il riordino della disciplina delle comunità montane debba essere effettuato, ad opera delle leggi regionali, «ad integrazione di quanto previsto dall’articolo 27 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»; «disposizione che prevede la disciplina legislativa regionale su diversi aspetti particolari di organizzazione delle comunità stesse» (sentenza n. 229 del 2001).”*

La Corte quindi per giustificare e far superare il vaglio di legittimità costituzionale alle norme impuginate compie un’operazione ermeneutica adeguatrice, arrivando a sconfessare il testo della legge stessa che autoqualifica i canoni imposti ai legislatori regionali quali “principi fondamentali”, (e che tali nella sostanza non possono essere in quanto dettagliati ed auto applicativi). Per tali canoni conia inoltre una nuova categoria, quelli di *“elementi che, pur idonei a costituire un valido parametro di riordino”* non sono

---

c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle comunità montane, in deroga a quanto previsto dall’articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni».

<sup>2</sup> Comma 17: Le regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro il 30 settembre 2008 provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall’articolo 27 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l’anno 2007 all’insieme delle comunità montane presenti nella regione

vincolanti per le Regioni, e che, anzi, rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, sono soggetti ad una **valutazione di adeguatezza da parte delle Regioni stesse**, in piena autonomia, e ad integrazione da quanto previsto dall'art. 27 TUEL (dal che si può dedurre che anche le indicazioni al legislatore regionale fornite dall'art. 27 TUEL possono ritenersi dequotate a parametri non vincolanti).

La disciplina di dettaglio ed auto applicativa di cui ai successivi commi 20, 21 e 22<sup>3</sup>, viene invece dichiarata costituzionalmente illegittima, e abrogata, in quanto non riveste carattere di principio fondamentale della materia relativa al coordinamento della finanza pubblica.

### **3. Potestà regolamentare degli enti locali in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite**

Un ulteriore limite che il legislatore regionale incontra nell'esercizio della sua pur piena potestà legislativa è costituito dal rispetto **dell'autonomia riconosciuta dalla riforma costituzionale ai Comuni ed alle Province**, enunciata con la pariordinazione di cui al nuovo testo dell'art. 114 Cost., e con la previsione, all'art. 117, comma 6, Cost., della loro **potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni** loro attribuite.

Sul punto la sent. 237/2009, al § 23.4 del Considerato in diritto, dopo aver ricordato che le comunità montane non sono enti costituzionalmente necessari, tanto che i legislatori regionali ne potrebbero disporre la soppressione, afferma di non condividere "... *sia la deduzione della Regione Veneto, secondo la quale i predetti organismi non*

---

3 Comma 20: In caso di mancata attuazione delle disposizioni di cui al comma 17 entro il termine ivi previsto, si producono i seguenti effetti:

a) cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;

b) sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri;

c) sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio;

d) nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare

Comma 21: L'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa di cui al comma 17 è accertato, entro il 31 ottobre 2008, sulla base delle leggi regionali promulgate e delle relative relazioni tecnico-finanziarie, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, sentite le singole regioni interessate. Gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto



*potrebbero essere soppressi né dalla legge statale, né dalla legge regionale, sia la prospettata conseguente distinzione, nell'ambito della materia in esame, della disciplina del funzionamento delle comunità in questione, che sarebbe rimessa alla potestà legislativa regionale, rispetto a quella dell'organizzazione (comprensiva della istituzione e della cessazione), che sarebbe rimessa, invece, all'autonomia normativa di tipo regolamentare delle stesse comunità, ex art. 117, sesto comma, Cost.*

*Tale ultimo ambito, infatti, non può essere invocato come settore a se stante, agli effetti dell'art. 117 Cost., poiché l'organizzazione è parte integrante dell'ordinamento delle comunità montane, rimesso complessivamente, come si è già precisato, alla potestà legislativa residuale regionale.*

*Né ciò è contraddetto dalla «espressa attribuzione» ad esse «della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge n. 131 del 2003)» (sentenza n. 456 del 2005), dal momento che, come è previsto dal citato art. 4, comma 4, tale potestà deve svolgersi «nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze».*

La Corte ricorda dunque, (ric conducendo il tema ad un principio base della gerarchia delle fonti, il principio di legittimità, formale e sostanziale), come la potestà statutaria e regolamentare resti comunque subordinata alla legge, in questo caso della Regione. A tal proposito non ci si può esimere di ricordare che nella regione siciliana le comunità montane furono soppresse con la legge n. 9 del 1986, mentre in Sardegna sono state ricostituite 2 nuove Comunità montane dopo la soppressione delle preesistenti 24 Comunità montane avvenuta nel 2007.

Coerentemente con quanto già affermato, la Corte nel censurare l'art. 2, comma 22 della legge 244/2007<sup>4</sup>, al § 29 del Considerato in diritto, motiva la dichiarazione di illegittimità di detta disposizione in quanto *“Si tratta di una disciplina, autoapplicativa e di dettaglio, che non riveste carattere di principio fondamentale della materia relativa al coordinamento della finanza pubblica e che, pertanto, risulta invasiva di ambiti di autonomia delle Regioni, alle quali deve essere riconosciuto il potere di disciplinare direttamente e, appunto, in autonomia gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei comuni alla comunità montana soppressa nei rapporti giuridici riferiti a quest'ultima, con specifico riguardo, tra l'altro, ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei dipendenti”*.

---

<sup>4</sup> Comma 22: Le regioni provvedono a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 17, 18 e 20 ed in particolare alla soppressione delle comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Sino all'adozione o comunque in mancanza delle predette discipline regionali, i comuni succedono alla comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva

Utili a delineare la potestà legislativa regionale in rapporto all'esercizio del potere normativo delle comunità montane e degli enti locali sono i §6 e §7 del Considerato in diritto della sent. 397/2006, in cui la Corte si esprime in merito all'esercizio del potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali, differenziando la posizione delle Comunità montane da quella degli enti locali "nominati": *"L'esercizio di detti poteri, con i limiti innanzi precisati, presuppone, infatti, che ci si trovi di fronte ad «enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita» (sentenza n. 43 del 2004). Deve cioè trattarsi degli enti previsti dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane.*

*Soltanto quando la Regione eserciti il suddetto potere sostitutivo nei confronti di tali enti si rende necessario, sul piano costituzionale, il rispetto di una procedura articolata di garanzia che impone, tra l'altro, la costante osservanza di regole di cooperazione e consultazione con i soggetti inerti o inadempienti. In altri termini, la Regione, mediante l'esercizio di un siffatto potere sostitutivo, subentra, per il soddisfacimento di interessi unitari, nell'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. Venendo, pertanto, in rilievo funzioni costituzionalmente garantite a tali soggetti, trova giustificazione la necessità che sia previsto e disciplinato un «procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sentenza n. 43 del 2004). La ragione insita nella necessità costituzionale di un rigido meccanismo cooperativo risiede, dunque, nella esigenza di consentire all'ente locale, all'esito di una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo regionale, di potere svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce. In quest'ottica, soltanto nel caso in cui detto ente persista nella inerzia o nell'inadempimento può giustificarsi un esercizio in via sostitutiva delle relative funzioni da parte della Regione.*

*7.— La medesima procedura di garanzia, caratterizzata dagli stessi limiti, non deve necessariamente essere prevista dalla normativa regionale, a pena di incostituzionalità, nella ipotesi in cui si consenta l'esercizio di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale, come appunto le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V.*

*Ciò in diretta conseguenza della affermazione fatta da questa Corte in ordine alla circostanza che gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, non trovano applicazione nei confronti delle Comunità montane, in quanto in tali disposizioni si fa esclusivo riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa (sentenze numeri 456 e 244 del 2005). Allo stesso modo non si estende alle Comunità montane il sistema delle garanzie, in sede di esercizio delle funzioni amministrative, assicurato dal nuovo art. 118 della Costituzione.*

*In conclusione, dunque, non venendo in rilievo enti ad autonomia costituzionalmente garantita, non possono essere utilmente richiamati i criteri e i limiti che la giurisprudenza di questa Corte ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo – diverso da quello contemplato dalla norma impugnata – esercitato nei confronti degli enti che, invece, per espressa statuizione costituzionale, godono di siffatte garanzie".*

#### **4. Concludendo**

La concreta attuazione del modello dettato dalla riforma costituzionale, imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'organizzazione delle funzioni amministrative, è quindi demandata, dato l'ampio elenco di materie non riservate al legislatore statale, al legislatore regionale. Non si può del resto trascurare che le leggi regionali avevano già, fin dagli anni settanta, svolto un ruolo fondamentale nella creazione di nuovi modelli associativi per l'organizzazione delle funzioni comunali: tali politiche istituzionali trovano dunque conferma nel riconoscimento costituzionale dell'ampia potestà legislativa regionale in materia di forme associative<sup>5</sup>.

Anche le politiche di riordino territoriale sottostanti alle normative degli ultimi decenni ricostruiscono un quadro di redistribuzione delle funzioni, in attuazione del principio di sussidiarietà, in cui la valutazione sull'adeguatezza, intesa come idoneità organizzativa e dimensionale dei piccoli comuni allo svolgimento dei servizi e delle funzioni proprie e delegate, viene affidata alla regione.

---

<sup>5</sup> Già nel 1991 la Corte Costituzionale aveva definito le Regioni "centri propulsori e di coordinamento nell'intero sistema delle autonomie locali" (sent. n. 343/1991).