

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 21/10/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/30357-chi-troppo-vuole-nulla-o-poco-stringe>

Autore: *Ciro Massimo Conga*

Chi troppo vuole, nulla (...o poco) stringe

In nota a Corte Costituzionale 24 Luglio 2009, n. 237

“CHI TROPPO VUOLE, NULLA (...O POCO) STRINGE. In nota a Corte Costituzionale 24 Luglio 2009, n. 237

di **Ciro Massimo Conga**

(Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Pisa)

SOMMARIO: 1. Premessa: le comunità montane nella giurisprudenza costituzionale. La Consulta riconosce ed ascrive la materia “comunità montana” alla potestà legislativa residuale delle Regioni. 2. La legge 24 Dicembre 2007 n. 244 (Finanziaria 2008), contenimento della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane e riordino della disciplina: uno scontro Stato-Regioni immediatamente annunciato. 3. Questioni preliminari. L’ “interesse al ricorso”: conferma di una interpretazione evolutiva (l’interesse ad agire non quale “condizione” ulteriore del sorgere dell’azione ma quale effetto della stessa). I parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti e non coincidenti con le disposizioni afferenti al riparto di competenza legislativa. 4. L’esame del merito della questione di legittimità costituzionale: “materie”, “ambiti materiali” e criterio della prevalenza. Il “coordinamento della finanza pubblica” quale titolo legittimante l’intervento dello Stato. La non fondatezza della q.l.c. relativa ai co. 17 e 18 art. 2 Legge finanziaria 2008. 5. Segue. L’illegittimità costituzionale dei co. 20, 21 (parziale) e 22 art. 2 Legge finanziaria 2008. Struttura nomologica di dettaglio delle disposizioni ed “insostenibile pesantezza” delle caratteristiche degli atti concorrenti a dar luogo al “fenomeno” della abrogazione. 6. “Tirando le fila del discorso”: osservazioni conclusive.

1. Premessa: le comunità montane nella giurisprudenza costituzionale. La Consulta riconosce ed ascrive la materia “comunità montana” alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Con la sent. n. 237 del 24 Luglio 2009 i Giudici di Palazzo della Consulta sembrano essere pervenuti ad una soluzione (sia pur di parziale compromesso) nella intricata e spinosa questione relativa al riordino, ed alla complessiva opera di razionalizzazione, delle Comunità Montane presenti sul territorio nazionale¹, svolgendo un ruolo cruciale in

¹ Il sistema delle Comunità montane ha consolidati e storici meriti per il progresso e lo sviluppo dei territori svantaggiati. Il primo atto normativo che ha dedicato particolare attenzione ai territori montani è la legge 25 Luglio 1952, n. 991 anche se il primo vero fondamento positivo – sia pur di natura regolamentare, degli enti montani è da individuarsi nel dPR 10 Giugno 1955, n. 987 in materia di decentramento dei sistemi del Ministero dell’agricoltura e delle foreste. Successivamente il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 (legge n. 685 del 1967) stabiliva al punto 161 la necessità che per le zone di montagna si provvedesse a “[...] riconoscere, nel quadro della programmazione regionale, la comunità montana e il Consiglio di valle, opportunamente integrato da altri enti consortili ivi operanti, come organo locale della programmazione decisionale ed operativa”. Solo nel 1971 con la legge n. 1102 venivano create (e contestualmente reso fondamento positivo di rango primario) le “comunità montane”: l’art. 4 co. I stabiliva infatti che la comunità montana va costituita tra comuni che ricadono in una “zona omogenea” e si configura come ente di diritto pubblico a cui è attribuita la realizzazione di finalità trascendenti quelle dei singoli comuni (art. 2). La comunità montana quindi è un ente necessario, corrispondente ad una nuova sfera di interessi comunitari e può di conseguenza esprimere una

ordine ai rapporti tra i diversi livelli di governo e confermandosi al tempo stesso fondamentale fattore di attuazione della disciplina costituzionale².

La vicenda aveva da subito svelato profili di particolare complessità investendo elementi di carattere composito di tipo ordinamentale, socio-economico, finanziario ed organico riferiti tuttavia ad una unica fattispecie: *la realtà montana*.

La decisione in commento si colloca lungo un sentiero di continuità teorica ma allo stesso tempo di discontinuità quanto a soluzioni e metodi argomentativi originariamente tracciati in due precedenti decisioni occorse nel 2005.

Infatti nella sent. n. 244 del 2005³, relativa al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 l.r. Molise n. 12 del 2002 nella parte in cui prevedeva l'affidamento "ai poteri del Presidente della giunta regionale dello scioglimento, soppressione e commissariamento del Consiglio delle comunità montane" e nella successiva sent. n. 456⁴ del 2005 relativa all'art. 16 l. r. Puglia n. 20 del 2004 ed artt. 1 e 4 l.r. Toscana n. 68 del 2004 afferente l'una ai motivi di incompatibilità della carica di presidente dell'organo esecutivo con quella di parlamentare, consigliere e sindaco, e l'altra al tema di rinnovo dell'organo rappresentativo delle comunità montane e potere regionale di determinare la costituzione dell'ente nonché l'individuazione dei suoi ambiti territoriali, la Consulta aveva espressamente affermato che: "[...] *inconferente era il richiamo all'art. 117 II co.*

mediazione politica originale rispetto a quella dei comuni che la costituiscono. Successivamente una definizione compiuta degli enti montani e delle relative funzioni a livello statale è stata fornita dall'art. 28 della legge 8 Giugno 1990, n. 142 e dall'art. 27 TUEL. In generale v. utilmente C. DESIDERI, voce "*Montagna*", in *Enc. Dir.*, Vol. XXVI, pp. 896-904, Milano, 1976 nonché per dati statistici e recenti evoluzioni, 2000-2005. *Cinque anni di UNCEM nell'Italia che cambia*, Atti del XIV Congresso nazionale, Roma, 10-11-12 febbraio 2005. L. VANDELLI ed 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, pp. 841 e ss. F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo T.U.) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 409 e ss.

² A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale ed autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in <http://www.issirfa.cnr.it>, 2006 il quale testualmente osserva: "Non c'è bisogno di sottolineare che la decisione di decidere della Corte costituzionale suscita problemi di notevolissima complessità. Come decidere, infatti, se i parametri usati non sono sempre suscettibili di fornire la premessa maggiore di un sillogismo giudiziario? Le scelte compiute, al riguardo, dal nostro giudice delle leggi sono estremamente significative. Esso, in particolare, pur non assumendo un atteggiamento di pedissequa deferenza nei confronti del legislatore nazionale (e, quindi, sindacandone gli atti; il che non era frequentissimo in anni andati), cerca di non usurpare lo spazio che deve essere riservato agli attori politici, i quali vengono da esso chiamati in causa. La Corte, in particolare, sembra raggiungere un compromesso tra la consapevolezza di non poter procedere direttamente a certe decisioni (e, quindi, il *self-restraint*) e la necessità di dare attuazione al disegno costituzionale nell'unico modo che ritiene, allo stato, possibile[...].Ciò che preme mettere in luce è il modo in cui la Corte si cimenta con un compito così impegnativo. Essa non intende operare da "legislatore" (*gesetzgeberisch*, secondo la citata formulazione di Carl Schmitt), ma cerca di sviluppare potenzialità latenti nel nuovo disegno costituzionale, consapevole che, senza questo sviluppo, tale disegno resterebbe lettera morta".

³ Per commenti v. S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e comunità montane*, in *Giur. Cost.*, 2005, pp. 2122 e ss.; G. U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità Montane*, in *Giur. Cost.*, 2005, pp. 2120 e ss.; C. MAINARDIS, *Regioni e comunità montane tra perimentrazione delle materie e "controllo sostitutivo" nei confronti degli organi*, in *Le Regioni*, 1/2006, pp. 122-133

⁴ T. F. GIUPPONI, *Le comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *Le Regioni*, 2006

lett. p) Cost. nella parte in cui prevede che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa alla “legislazione elettorale ed agli organi di governo” degli enti territoriali sub regionali. Ciò in quanto in essa si fa espresso riferimento ai Comuni, Province, Città metropolitane e l’indicazione deve ritenersi tassativa. Da ciò la conseguenza che la disciplina delle comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d. lgs 267 del 2000 rientra ora nella competenza legislativa residuale regionale ai sensi dell’art. 117 VI co. Cost.”.

Immediata *consecutio* di ciò era l’impossibilità di fare utilmente riferimento ai principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale e, specificamente dal TUEL, in tema di disciplina delle autonomie locali, proprio in quanto non si verteva in materie affidate alla competenza concorrente ex art. 117 III co. Cost. ma in materie affidate alla potestà residuale delle regioni.

Queste decisioni passate un po’ in sordina, nonostante alcune aspre critiche di autorevole dottrina⁵, rientrano nello sparuto novero di quelle in cui la Corte costituzionale ha espressamente riconosciuto la “residualità della materia” ascrivendola alla potestà legislativa delle regioni⁶ con la conseguenza che i limiti che queste avrebbero incontrato nel relativo esercizio sarebbero stati – almeno teoricamente ed astrattamente – costituiti dal rispetto degli obblighi internazionali e quelli derivanti dall’ordinamento comunitario.

“Astrattamente e teoricamente” si diceva, proprio in quanto – come l’evoluzione giurisprudenziale ha dimostrato – anche in ipotesi di accertamento della residualità della

⁵ Secondo S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali*, cit, p. 2124-2125, “La sentenza in commento appare lontana dal sistema delle autonomie locali risultante dalle revisione costituzionale e ancor più dagli orientamenti espressi dalla dottrina nel tentativo di influenzare la legislazione di attuazione, parte della quale è ancora in fieri. Essa sembra procedere in senso opposto nel momento in cui afferma che è “*inconferente il richiamo all’art. 117 co. 2 lett. p) Cost. 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”[.] da qui la conseguenza – secondo il giudice costituzionale – 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 co. IV Cost*”. La svalutazione del carattere autonomistico delle forme associative, porta la Corte a far precipitare parte dell’ordinamento degli enti locali nell’ambito della competenza legislativa residuale delle Regioni per cui dovrebbe dirsi che accanto all’ordinamento statale, ogni regione possa sviluppare un proprio ordinamento degli enti locali.”. Secondo l’ A. tale impostazione appare fortemente discutibile in quanto pur essendo l’idea federale al centro del dibattito pubblico e nonostante la normativa degli enti locali è competenza degli “Stati membri”, questo non sembra il modello costituzionale italiano “[.] dove le autonomie locali preesistevano nella Repubblica all’avvento delle regioni, sono state affidate alla disciplina delle leggi generali della Repubblica, e solo funzionalmente, sono state collegate alle regioni”.

Più aspro il commento di G. U. RESCIGNO, *Sul fondamento*, cit., p. 2121, il quale, dopo aver escluso che possa costituire base costituzionale per le Comunità montane la lett. p) del secondo comma dell’art. 117 Cost., e che il co. VI della stesa disposizione chiarisce che né lo Stato può disciplinare con legge la loro organizzazione per la parte trascendente gli organi di governo, né la regione può con legge o regolamento intromettersi nella organizzazione di tali enti, afferma: “[.] la conclusione a me pare inevitabile: le comunità montane, così come oggi sono state configurate dal TUEL, sono incostituzionali”.

⁶ Ad esempio così è avvenuto relativamente all’ “istruzione e formazione professionale” (sent. n. 50 e 51 del 2005), degli “incentivi alle imprese” (sent. n. 77 del 2005), delle “politiche sociali” (sentt. nn. 287 del 2004; 50, 219, 432 del 2005), il “trasporto pubblico locale” (sent. n. 222 del 2005), la “caccia” (sent. n. 332 del 2006), il “commercio” (sentt. n. 1 del 2004 ed ord. n. 199 del 2006).

materia a favore delle regioni, queste ultime verrebbero a confrontarsi con gli “interessi” che lo Stato può e tende a tutelare operando attraverso le sue materie “smaterializzate”⁷.

Ulteriore *step* giurisprudenziale è rappresentato dalla sent. n. 397 del 2006 in tema di poteri sostitutivi del Presidente della Regione (potere di nominare commissari *ad acta*) nelle ipotesi in cui i presidenti delle comunità montane non avessero provveduto entro un termine stabilito, ad inviare all’assemblea regionale una particolare serie di dati, in cui la Consulta ribadiva la natura delle comunità montane quali “enti sub regionali” e non dotati di autonomia costituzionalmente garantita⁸.

La sent. n. 237 del 2009⁹, particolarmente articolata nel suo ordito logico-argomentativo, offre lo stimolo al compimento di alcune riflessioni non solo circa l’attuale situazione degli enti montani nel presente momento storico, ma soprattutto quanto alla metodologia ed i criteri attraverso cui il Giudice costituzionale ha risolto la questione concretamente posta, nonché sul complessivo assetto del fluido sistema delle fonti.

2. *La legge 24 Dicembre 2007 n. 244 (Finanziaria 2008), contenimento della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane e riordino della disciplina: uno scrosto Stato-Regioni immediatamente annunciato.*

L’imprescindibile punto di partenza è rappresentato dall’analisi dell’insieme delle disposizioni impugnate e poste al vaglio del giudice costituzionale.

La legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge Finanziaria 2008) prevedeva una serie di disposizioni (segnatamente art. 2 co. 16-22) con le quali il legislatore statale imponeva alle regioni di effettuare con proprie leggi un complessivo riordino della disciplina delle comunità montane ad integrazione di quanto previsto dall’art. 27 TUEL sulla base di principi fondamentali contestualmente dettati e il tutto teleologicamente orientato alla riduzione della spesa corrente per il funzionamento per un importo complessivo pari ad almeno 1/3 delle quote del fondo ordinario statale assegnato per l’anno 2007 all’insieme delle comunità montane presenti nelle regioni.

Procedendo alla verifica, sia pur in via di estrema sintesi, del portato delle disposizioni *de quibus* sarà possibile comprendere il modo in cui il legislatore statale intendeva soddisfare tale fine.

Il primo blocco di disposizioni era rappresentato dai co. 16-17¹⁰.

⁷ R. BIN, *Materie ed interessi: tecniche di individuazione della competenza dopo la riforma del Titolo V*, Relazione al Convegno “Dopo la modifica dell’art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura”, Milano, 2006, pp. 15-32; F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie*, Milano, 2006; F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie “trasversali”*: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002, in *Giur. Cost.*, 4/2002, pp. 2951-2957. In taglio ampiamente comparatistico v. I. RUGGIU, *Il “ritorno” del principio di competenza*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2008; A. CERRI, *Definizione delle competenze statali e regionali, sussidiarietà ascendente e discendente, intersezioni fra competenze*, su <http://www.host.uniroma3/centri/crispel/cerri2008.pdf>

⁸ M. MENGOZZI, *I poteri sostitutivi regionali rispetto agli organi delle comunità montane*, in *Giur. Cost.*, 2006, pp. 4197-4207

⁹ C. LOSAVIO, *Le norme sul riordino delle comunità montane al vaglio della Corte costituzionale*, su <http://www.eim.gov.it>.

¹⁰ L’art. 2 co. 16 e 17 legge finanziaria 2008 affermavano rispettivamente: “Il fondo ordinario di cui all’art. 34, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto di 33,4 milioni di euro per l’anno 2008, e di 66,8 milioni di euro a decorrere dall’anno 2009” e “Le

Esse appaiono sotto il profilo logico strettamente collegate: l'una individuava il "mezzo" attraverso cui realizzare il "fine" di risparmio-contenimento della spesa corrente.

Il co. 16 infatti prevedeva la riduzione del fondo ordinario di cui all'art. 34 co. I lett. a) d. lgs. n. 504 del 1992 di un importo pari ad € 33.4 milioni per il 2008 incrementato ad € 66.8 milioni dal 2009, lì dove il co. 17 fissava l'obiettivo del contenimento della spesa corrente per il finanziamento del fondo ordinario spettante alle comunità montane previsto per ciascuna regione, riduzione da doversi conseguire a regime a partire dal 2009.

Il "risparmio" si sarebbe dovuto ottenere attraverso una attività di complessivo riordino che le regioni avrebbero dovuto realizzare con proprie leggi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2008.

Il secondo blocco era costituito dai co. 18-22 atti ad indicare le concrete modalità operative del "riordino".

Con il co. 18¹¹ il legislatore statale fissava i criteri generali di cui le regioni avrebbero dovuto "tener conto" nella espletanda attività volta al risparmio di spesa: riduzione del numero delle comunità montane sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici, nonché socio-economici; una "contrazione" del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità ed una contestuale riduzione delle indennità spettanti ai componenti dei relativi organi.

Il co. 20¹² – tralasciando il precedente co. 19¹³ che riportava una semplice "clausola di salvaguardia" – costituiva probabilmente la disposizione maggiormente gravida di

regioni al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall'art. 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".

¹¹ "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 socio-economici 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; c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle comunità montane in deroga a quanto previsto dall'art. 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche".

¹² "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 ai 20.000 abitanti; b) sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l'80% della loro superficie al di sopra dei 500 metri di altitudine s.l.m. ovvero non sono comuni situati per almeno il 50% della loro superficie al di sopra dei 500 metri di altitudine s.l.m. 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 secondo 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

problemi applicativi: il suo disposto prevedeva le conseguenze derivanti dall'inadempimento da parte delle regioni alle prescrizioni stabilite per il riordino entro il "brutale" termine perentorio di sei mesi, concretizzantesi nella riduzione automatica degli enti montani introducendo tra l'altro precisi limiti numerici alla composizione degli organi rappresentativi.

Connesso era il co. 21¹⁴ che prevedeva il differimento delle riduzioni automatiche ex co. 20 alla data di pubblicazione di un dPCM adottato su proposta del Ministro dell'economia e di quello degli affari regionali, previa audizione delle singole regioni interessate, che avrebbe accertato l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa; accertamento che si sarebbe dovuto espletare entro il 31 luglio 2008 sulla base delle leggi regionali intanto promulgate.

In ultimo il co. 22¹⁵ onerava le regioni del compito di disciplinare gli effetti giuridici derivanti dall'eventuale soppressione degli enti montani.

Il quadro normativo così delineato si presentò da subito foriero di osservazioni e critiche¹⁶.

Ad ogni buon conto da questo complessivo assetto normativo derivava una cadenza di adempimenti così sintetizzabili:

1. entro il 30 Giugno 2008, adozione da parte delle regioni delle leggi di riordino degli enti montani;

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".

¹³ "I criteri di cui al co. 18 valgono ai fini della costituzione delle comunità montane e non rilevano in ordine ai benefici e agli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali".

¹⁴ "L'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa di cui al co. 17 è accertato, entro il 31 luglio 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 per l'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".

¹⁵ "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".

¹⁶ Per un primo commento delle disposizioni della legge finanziaria 2008 v. E. RACCA, *Comunità montane: come attuare la finanziaria 2008*, su <http://www.UNCEM.it>, il quale ad esempio in relazione al co. 17 osservava come il Consiglio delle autonomie pur essendo un organismo previsto dall'art. 123 Cost. non era al momento istituito in tutte le regioni, ed inoltre il co. de qua subordinando l'adozione delle leggi regionali al parere dei Consigli delle autonomie locali, avrebbe introdotto con legge dello Stato un adempimento aggiuntivo nel procedimento legislativo regionale, la cui disciplina invece sarebbe rientrata nella potestà statutaria. Lo stesso A. stigmatizzava la mancanza nel disposto del co. 22 dell' "[...] indicazione dello strumento giuridico da utilizzare da parte delle regioni per la disciplina degli effetti giuridici conseguenti la riduzione delle Comunità", nonché la mancanza del termine entro cui provvedervi.

2. entro Luglio 2008, accertamento governativo delle riduzioni di spesa effettivamente conseguite ed emanazione del dPCM di “accertamento”;

3. pubblicazione dPCM, riduzioni automatiche del numero delle c.m. e dei loro amministratori.

Sul piano fattuale, il Ministro dell’Interno il 7 maggio 2008 comunicava l’ammontare delle quote del fondo ordinario assegnato per l’anno 2007 alla totalità delle comunità montane di ciascuna regione¹⁷, mentre il governo, con dPCM del 19 novembre 2008, procedeva all’accertamento delle regioni che si fossero attivate nell’emanare le relative leggi regionali di riordino dei vari enti montani come previsto dalla finanziaria 2008¹⁸.

Da siffatto accertamento governativo emergeva la quasi complessiva uniformità delle regioni italiane nel riordino degli enti montani ad esclusione delle “meno virtuose” regioni Veneto, Puglia e Lazio, nei confronti delle quali – essendo inadempienti – si sarebbero dovuti produrre gli effetti ex art. 2 co. 20¹⁹.

Dando corso a quanto previsto dalla finanziaria 2008, nelle regioni Puglia e Veneto si perveniva alla soppressione degli enti montani esistenti.

Singolare la vicenda della regione Lazio ove si era proceduto al riordino sulla scorta di criteri difforni da quelli individuati dal legislatore statale e che avevano “scatenato” la reazione governativa che procedeva ad impugnare la legge regionale Lazio dinanzi alla Consulta nel febbraio 2009.

I forti dubbi di costituzionalità già manifestati dagli addetti al settore, nonché il sempre più teso clima politico-istituzionale hanno visto il loro culmine nell’impugnazione in via d’azione di tale normativa dinanzi alla Corte costituzionale ad opera delle regioni Toscana e Veneto, proposta con i ricorsi notificati il 25 e 26 febbraio 2008 e depositati rispettivamente il 27 febbraio ed il 5 marzo 2008

Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle regioni Veneto e Toscana si incentravano sul complesso delle disposizioni precedentemente analizzate (co.17-22 art. 2) in quanto ritenute sinteticamente lesive della potestà legislativa regionale e comunque assunte dallo Stato in assenza di qualsiasi titolo di legittimazione.

I parametri costituzionali assunti violati risultavano gli artt. 3, 97, 117 (III, IV e VI co.), 118, 119, 127 Cost. nonché il principio di leale cooperazione che informa di se i rapporti Stato-regioni²⁰.

¹⁷ Con nota n. 0004384 del 7 Maggio 2008, il Ministero dell’interno provvedeva a comunicare le relative quote del fondo ordinario assegnato per il 2007 e a ripartirle nel seguente modo: 5.782.508,59 euro per la regione Abruzzo, a 4.684.486,73 euro per la regione Basilicata, a 9.283.021,55 euro per la regione Calabria, a 8.908.817,85 euro per la regione Campania, a 4.914.764,77 euro per la regione Emilia Romagna, a 5.208.667,37 euro per la regione Liguria, a 13.037.511,38 euro per la regione Lombardia, a 3.969.014,63 euro per la regione Marche, a 2.924.741,48 euro per la regione Molise, a 10.831.501,69 euro per la regione Piemonte, a 5.709.843,59 euro per la regione Toscana e a 4.750.169,08 euro per la regione Umbria.

¹⁸ Infatti l’art. 1 di detto decreto accertava che: “Per le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Umbria è accertata la riduzione a regime della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane, ai sensi dell’art. 2, comma 21, per un importo pari ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui all’art. 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, assegnata per l’anno 2007 all’insieme delle Comunità Montane presenti in ogni regione.

¹⁹ L’art. 2 stabiliva che: “Per le citate regioni Lazio, Puglia e Veneto si producono gli effetti del comma 20 dell’art. 2 della legge 24 dicembre 2007 n. 244, dalla data di pubblicazione del presente decreto.

²⁰ Analiticamente i co. 17 e 18 art. 2 venivano impugnati da entrambe le ricorrenti per presunta violazione degli artt. 3, 97, 117, 118, 119 Cost.; il co. 19, impugnato dalla sola regione Veneto

3. *Questioni preliminari. L' "interesse al ricorso": conferma di una interpretazione evolutiva (l'interesse ad agire non quale "condizione" ulteriore del sorgere dell'azione ma quale effetto della stessa). I parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti e non coincidenti con le disposizioni afferenti al riparto di competenza legislativa.*

In via preliminare e sotto il profilo formale-procedimentale, la Corte, dopo aver preso atto dell'intervenuto *ius superveniens* rappresentato dalla modifica del termine fissato dal legislatore statale alle regioni per procedere ex co. 17 art. 2 al riordino delle disciplina degli enti montani ed ex co. 21 art. 2 all'accertamento dell'effettivo conseguimento della riduzione di spesa, da parte dell'art. 4-bis co. 5 e 6 D.L. 3 Giugno 2008 n. 97 convertito con modificazioni dalla legge 2 agosto 2008 n. 129, tanto da essere norma sostanzialmente coincidente con quella originariamente impugnata dalle regioni, osserva che "[...] le questioni di costituzionalità – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – devono intendersi trasferite sulle nuove norme nella parte in cui esse modificano quelle originarie"²¹.

La sopravvenienza normativa e pertanto tale *traslatio*, considerando la breve proroga dei termini disposti, non incidono sul contenuto precettivo delle norme censurate ed in alcun modo può pervenirsi a considerare cessata la materia del contendere.

Qualche considerazione in più merita il tema dell' "interesse al ricorso" che la Corte affronta nel punto 4 del *Considerato in diritto.*, al fine di valutarne la sussistenza in capo alle regioni ricorrenti.

La nozione di "interesse ad agire" nel corso degli ultimi decenni ha subito una profonda erosione ed un intenso ridimensionamento, tanto da indurre autorevolissima dottrina a definirlo "*la quinta ruota del carro*"²².

sarebbe risultato viziato di "riflesso" dalla illegittimità costituzionale dei co. 17 e 18; i co. 20 e 22 (entrambi impugnati dalla regione Veneto, mentre l'impugnativa della regione Toscana si limitava al co. 21) erano ritenuti illegittimi per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118, 119, 127 Cost. nonché del principio di leale cooperazione; infine la sola regione Veneto impugnava il co. 22 in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119 Cost. e del principio di leale cooperazione

²¹ Punto 3 del *Considerato in diritto*

²² Una considerazione approfondita sull'utilità della configurazione autonoma dell' "interesse ad agire" quale condizione dell'azione giudiziale, certamente trascenderebbe l'"economia" di una nota. Tuttavia è bene rilevare che anche autorevoli studiosi come E. T. LIEBMAN, che in una prima fase del suo pensiero (*Manuale di diritto processuale civile*, II ed., I, Milano, 1957, p. 45) sostenne l'autonomia di tale figura, in fasi successive e più evolute (*Manuale di diritto processuale civile*, IV, Milano, 1980, pp. 135-140) rinunciò nel farla oggetto di autonoma analisi e considerazione. Già E. REDENTI, *Diritto processuale civile*, I, (a cura di) CARNACINI-VELLANI, Milano, 1980, p. 63 e p. 67 riteneva tale condizione "*la quinta ruota del carro*" intendendo dare risposta negativa circa la possibilità da parte dell'art. 100 cpc di introdurre un requisito ulteriore ed aggiuntivo da "svelarsi" volta per volta per il sorgere dell'azione.

Sul tema cfr. i "classici" di A. ATTARDI, *L'interesse ad agire*, Padova, 1955; C. MANDRIOLI, *Uso ed abuso del concetto di interesse ad agire*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1956, p. 342; L. LANFRANCHI, *Note sull' interesse ad agire*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1972, p. 1093.

I tentativi della dottrina più recente si sono incentrati sullo sforzo di collocare tale istituto in alcuni "settori minori" della tutela giurisdizionale.

Ad esempio A. ATTARDI, *Interesse ad agire*, in *Dig. disc. priv. sez. civ.*, vol. IX, Torino, 1993, pp. 514 e ss., ne specifica e colloca l'operatività in riferimento alle azioni cautelari o di mero accertamento, altri A. PROTO-PISANI, *Dell'esercizio dell'azione*, in *Commentario al codice di procedura civile* (a cura di E. ALLORIO), vol. I, Torino, 1973, p. 1076 individua la giustificazione dell'art. 100 c.p.c. in argomenti di ordine storico-empirico, "[...] se da un lato (si) conferma

Il fondamento sintetico-positivo di tale istituto si rinviene comunemente nell'art. 100 c.p.c. secondo cui "per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse" che esprime proprio il bisogno di tutela giurisdizionale che emerge dall'affermazione dei fatti costitutivi e dei fatti lesivi del diritto: interesse non sostanziale ma proprio quale ulteriore interesse per quel diverso bene (cioè la tutela giurisdizionale) che si può conseguire attraverso l'attività giurisdizionale, il cd. "*rechtschutzbedurfnis*" tedesco²³.

In seno al processo amministrativo, che indubbiamente presenta maggiori similitudini per struttura e natura con quello costituzionale, questo istituto si ritiene saldamente ancorato ai requisiti della concretezza ed attualità della lesione nonché alla utilità ottenibile dall'accoglimento del ricorso²⁴.

Anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato sembra assestarsi su questa linea ermeneutica quando afferma che: "[...] *la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso si verifica quando l'eliminazione dell'atto impugnato sarebbe priva di utilità per il ricorrente*"²⁵.

Come osservato in precedenza, la regione Toscana, al pari della generalità delle altre regioni italiane, aveva dato attuazione alle disposizioni impugnate approvando la l. r. n. 37 del 26 giugno 2008 proprio in aderenza al dettato dell'art. 2 co. 17 della legge finanziaria 2008.

Per la meno virtuosa regione Veneto era intervenuto il dPCM del 19 novembre 2008 con il quale si definivano la produzione degli effetti ex art. 2 co. 20.

Tuttavia la giunta regionale veneta con delibera del 25 novembre 2008 n. 3687 "prende atto" dell'automatica produzione degli effetti sulla composizione e struttura delle comunità montane presenti sul proprio territorio, procedendo alla nomina di commissari straordinari con il precipuo compito di provvedere ad una ricognizione del patrimonio delle comunità soppresse e l'adozione di tutti quegli atti idonei a garantire la continuità delle funzioni da queste ultime svolte.

Nel fare salvo l'interesse al ricorso la Consulta, quanto alla regione Veneto, testualmente osserva: "[...] *la regione stessa nella memoria depositata in data 28 gennaio 2009 ha ribadito di essere "fermamente convinta dell' illegittimità delle disposizioni normative [...] impugnate e della menomazione dei propri poteri" subita ad opera del dPCM*" e per la regione Toscana: "[...] *nella memoria depositata il 20 novembre 2008 ha ribadito che "i criteri che si sono dovuti applicare non possono essere ritenuti vincolanti per il legislatore regionale"*"²⁶.

l'estrema difficoltà di dare una giustificazione dogmatica omnicomprensiva dell'interesse ad agire, dall'altro vale, a nostro avviso, a chiarire come l'art. 100 non sia una disposizione intuibile[...] specificando meglio il nostro pensiero, ci sembra che l'art. 100 trovi la sua giustificazione più che su un piano dogmatico, su un piano storico-empirico[...]", altri ancora, E. FAZZALARI, *Note in tema di diritto e processo*, Milano, 1957, facendo leva sull'elemento della "lesione".

Recentemente M. MARINELLI, *La clausola generale dell'art. 100 cpc. Origini, metamorfosi e nuovi ruoli*, Trento, 2005, p. 151 e p. 164, critica le eterogenee nozioni di "interesse ad agire" ed individua l'utilità della istituto dell'interesse ad agire nella necessità di un criterio "di accesso selettivo" alla tutela dichiarativa chiesta su elementi o frammenti di un rapporto giuridico per il suo assurgere ad autonomo bene della vita

²³ C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, XIX ed., Vol. I, Torino, 2007, p. 54

²⁴ L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROVERSI MONACO, *Diritto amministrativo*, vol. II, Bologna, 2005, p. 528

²⁵ Cons. di Stato, Sez. V, 23 Dicembre 2008, n. 6530

²⁶ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

Sembra trovare conferma la evoluzione interpretativa dell'originario e rigido principio desumibile dall'art. 100 c.p.c. secondo cui all'"interesse sostanziale" deve associarsi un "interesse processuale" quale utilità che il soggetto ricorrente può ricavare dall'esperienza del rimedio giudiziale: interesse attuale e concreto nonché sussistente lungo tutta la dinamica linea processuale dalla proposizione del ricorso alla sua compiuta definizione.

Nel caso in specie la regione Toscana aveva già dato esecuzione a quanto stabilito dal legislatore statale sopprimendo le varie comunità montane ponendo quasi una riserva nella propria memoria difensiva.

È possibile evidenziare una dissociazione logica tra la dimensione sostanziale e processuale dell'interesse al ricorso ed arduo risulterebbe individuare l'ordine dei due momenti, realizzandosi dunque una sovrapposizione o quanto meno un appiattimento dell'uno sull'altro.

L'"utilità" non è più considerata quale condizione per la proposizione dell'azione ma quale effetto della stessa che determina il suo sorgere avvincente solo all'interesse sostanziale.

È bene sottolineare tuttavia che la Corte costituzionale ha utilizzato il concetto in esame in modo non sempre univoco ed uniforme rispetto la matrice teorica di stampo rigidamente civil-processualistico²⁷.

La Corte l'ha utilizzata ad esempio confondendola con il motivo dell'impugnazione o con i parametri evocati evidenziando quindi un'incoerenza con il suo utilizzo in senso astratto o concreto che riflette la più complessiva problematica del difficile adattamento di istituti e principi del giudizio comune a quello specifico e peculiare "tipo" di processo che la stessa Corte costituzionale è chiamata ad officiare²⁸.

In via generale si è passato da pronunce in cui la Consulta ha accolto questioni introdotte dalle regioni salvando la normativa statale pur dichiarata incostituzionale a pronunce in cui ha richiesto da parte delle regioni l'effettivo esercizio delle proprie competenze prima di impugnare la normativa statale vertente in quella data materia²⁹.

La dottrina ha osservato come l'uso di una siffatta categoria processuale può essere sintomatica della volontà della Corte di ritenersi "giudice" o di "garantire la sua influenza

²⁷ Sull'accezione in senso "*chiovendiano*" dell' istituto in seno al processo costituzionale in via d'azione A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, 2001, a p. 282-283 osserva: "Se questo elemento deve acquisire un rilievo autonomo non può che essere inteso "*chiovendianamente*" come requisito ulteriore della legittimazione stessa: come necessità ed utilità del ricorso a difendere le posizioni sostanziali fatte valere, nel senso che l'interesse difetta se il ricorso non è necessario a ciò oppure non è utile (al limite anche: perché la lesione si è ormai irrimediabilmente consumata). Così inteso, l'interesse diviene un requisito anche del ricorso statale (il che in genere si nega, ritenendolo assorbito nella ampia legittimazione fatta valere) [...] l'interesse sta fra legittimazione ed oggetto del ricorso e non poche ipotesi valutate dalla Corte sotto il profilo della carenza di interesse potrebbero anche esser valutate sotto il profilo della carenza della legittimazione o dell'oggetto[...].e tuttavia la categoria dell'interesse, come elemento di qualificazione della legittimazione, serve ad escludere difese della competenza avulse da un concreto ed effettivo danno[...] pur in astratto configurabili".

²⁸ P. MILAZZO, *Il diritto al processo e l'atto di promovimento del giudizio*, in *Principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale* (a cura di E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI), Torino, 2008, p. 120

²⁹ P. MILAZZO, *Ibidem*, p. 121

sul sistema complessivo dentro certi schemi severi e rigorosi di contraddittorio, concretezza e legame con l'esperienza"³⁰.

Si ripropone in altri termini l'annoso problema della adattabilità di istituti nati e maturati in esperienze civil-processuali allo specifico processo costituzionale condizionato quanto a forme in buona sostanza dall'altrettanto specifica natura del Giudice costituzionale stesso.

Prima di passare all'esame del merito della questione di legittimità costituzionale la Corte (punto 10 del *Considerato in diritto*) non manca di soffermarsi – sempre in via preliminare – sulla tipologia di censure e di parametri assunti violati dalle ricorrenti.

La regione Veneto aveva evocato quale parametro violato anche il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.).

Nonostante l'asimmetria e le differenze esistenti originariamente tra i ricorsi presentati dalle regioni e quelli del governo³¹, già nel vigore del vecchio quadro costituzionale, la giurisprudenza riconosceva come valido il ricorso regionale quando, pur non assumendosi a specifico parametro una disposizione costituzionale sulla competenza, ugualmente veniva lamentata la violazione di “[...] qualsiasi norma costituzionale avente il diretto effetto di comportare una effettiva ed attuale lesione” dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni³².

Orientamento che ha trovato conferma ma, come autorevole dottrina ha osservato, alcun seguito nella sent. n. 274 del 2003³³.

³⁰ P. MILAZZO, *Ibidem*, p. 121 il quale richiama espressamente in nota n. 149 A. CERRI, *Considerazioni preliminari sull'interesse ad agire nei giudizi innanzi alla Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1976, p. 696 in “dialettica” con S. BARTOLE, *Nuove riflessioni sull'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale sulla legittimità delle leggi*, *ivi*, 1974, p. 540 e ss.

³¹ Una piena simmetria tra Stato e regioni, quanto ai vizi rilevabili dinanzi alla Consulta non si è raggiunta neanche in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione. Come osservato da A. CERRI, *Corso*, cit., p. 280 da sempre la Corte aveva “[...] inteso in senso più ampio la legittimazione dello Stato, ritenendo appunto lo Stato legittimato ad impugnare una legge regionale per qualsiasi vizio di costituzionalità, traducendosi tale vizio anche in difetto di competenza”. La legittimazione regionale era prevista invece a difesa della competenza propria, quindi esse erano abilitate a ricorrere circa, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VIII ed., 2008, Milano, p. 300, “[...] le sole fonti statali primarie che incidono sulla loro competenza arrecando ad esse un danno” e dovendo pertanto le regioni, dimostrare di avere interesse al ricorso, pena la dichiarazione di inammissibilità della stessa “impugnazione”. Questi studiosi evidenziano (p. 301) come “[...] il legislatore di revisione abbia agito superficialmente dimenticando che il nuovo art. 117 Cost. ribalta la distribuzione delle materie rispetto al passato”.

Alla luce di ciò si sarebbe dovuto assistere ad un simmetrico ribaltamento delle formule utilizzate poiché in un ordinamento centro-periferia le leggi statali si sarebbero potute impugnare nel caso in cui avessero trasceso il loro “campo ristretto” (si sarebbe potuto parlare correttamente di “eccesso di competenza”), mentre le ipotesi di impugnazione di leggi regionali si sarebbero sostanziate nei casi di “invasione di competenza” riservata allo Stato, appunto violandola (quindi più propriamente si sarebbe potuto discorrere di “interesse al ricorso in caso di danno”).

³² Corte cost. sent. n. 961 del 1988. Così sempre in A. SPADARO, A. RUGGERI, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, IV ed., 2009, Torino, p. 231

³³ A. SPADARO, A. RUGGERI, *Ibidem*, p. 227, ove si osserva che con la sent. 274 del 2003 la Corte da un lato ha escluso che possa riproporsi l'antica asimmetria tra Stato e regioni, ma contestualmente ha dichiarato l'esclusione della equiparazione tra tali soggetti, in ragione della “peculiare posizione” propria dello Stato poiché (sent. 274/2003) “[...] (le istanze unitarie) postulano necessariamente – che nel sistema esista – un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento”. Per maggiori approfondimenti v. A. RUGGERI,

La Corte costituzionale nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità proposte dalla regione Veneto con riferimento alla postulata violazione dell'art. 3 e dell'art. 97 Cost. per genericità ed inconferenza conferma il proprio orientamento³⁴ affermando che “[...] le regioni sono legittimate a censurare in via di impugnazione principale le leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze[...]”³⁵.

4. *L'esame del merito della questione di legittimità costituzionale: “materie”, “ambiti materiali” e criterio della prevalenza. Il “coordinamento della finanza pubblica” quale titolo legittimante l'intervento dello Stato. La non fondatezza della q.l.c. dei co. 17 e 18 Legge finanziaria 2008*

Evolvendo verso l'esame del merito la Consulta giunge a dichiarare non fondate le questioni relative ai co. 17 e 18 art. 2 legge finanziaria 2008.

Questa l'architettura logica del ragionamento della Corte: fermo restante la competenza residuale regionale in materia di “comunità montane”, le norme impugnate pur vertendo in detta materia sono da ascrivere all'ambito materiale del “coordinamento della finanza pubblica” che in base al riformato Titolo V della Costituzione risulta attribuito alla *concurrentz kompetenz* tra Stato e regioni

Il sillogismo logico-giuridico desumibile dall'*ordito sententiae* è così rappresentabile: premesso che *p1*). il co. 17 per mano del legislatore fissa un obiettivo di natura finanziaria per le regioni e gli enti locali ed ha indicato il riordino della disciplina delle comunità montane quale mezzo per il raggiungimento di suddetto fine; *p2*). le norme statali che determinano i limiti di spesa delle regioni possono qualificarsi “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”; *p3*). la disciplina che stabilisce il riordino degli enti montani riveste natura di “principio fondamentale” collocandosi in un rapporto di mezzo a fine con la “riduzione della spesa corrente”; si conclude che *c1*). quanto disposto dal co. 17 non costituisce ingerenza nell'autonomia riservata dalla Costituzione alle regioni cui la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi.

Ad identiche conclusioni la Corte giunge per il co. 18: tuttavia in questo caso essa fa riferimento alla natura non vincolante, né dettagliata, tantomeno auto applicativa degli indicatori ivi definiti.

La tecnica utilizzata dalla Consulta per definire la questione sottoposta al suo vaglio rivela la debolezza ed i limiti dei criteri di ripartizione della potestà legislativa tra i vari

livelli di governo e la specifica evoluzione di concetti quali “materie” ed “ambiti materiali”.

La riforma costituzionale del 2001, pur lasciando assurgere alla sussidiarietà ruolo centrale nella *governance* del riparto della funzione amministrativa, quanto alla distribuzione della potestà legislativa tra Stato e regioni, ha continuato – sia pur con logiche diametralmente inverse rispetto al passato – a fare riferimento alla tecnica della

La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e..non dice (nota a Corte cost. n. 274/2003), su <http://www.unife.it/forumcostituzionale> e F. DRAGO, Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003), su <http://www.federalismi.it>

³⁴ Già espresso in sent. nn. 190, 21 e 289 del 2008, 401 del 2007, 80 e 116 del 2006 e 277 del 2005

³⁵ Punto 10 del *Considerato in diritto*.

enumerazione delle materie, ricorrendo ad “elenchi” che avrebbero dovuto definire tanto le materie di esclusiva spettanza dello Stato quanto quelle di competenza concorrente³⁶.

Attualmente gli “elenchi di materie” così definiti appaiono caratterizzati da una assenza di “concretezza tecnica”, di oggetti, beni, svelando la loro “peculiarizzazione teleologica”, indicando piuttosto obiettivi, fini, valori³⁷.

³⁶ La sussidiarietà, questo concetto, “voce” “[...]proteiforme, composita se non ambigua nella sua ascendenza filosofica, nella sua definizione, nella sua ricaduta politica e giuridica”, così in F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *Diritto e Libertà. Studi in memoria di Matteo dell’Olio*, Torino, 2008, era già noto, diffuso e praticato nel periodo anteriore alla novella costituzionale del 2001. Pertanto se condivisibile appare il pensiero di quanti come L. ELIA, *Introduzione*, in *La Repubblica delle Autonomie*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Torino, 2001, p. 7 hanno evidenziato che “Affermare che la legge costituzionale n. 3/2001 è stata varata soprattutto per dare copertura costituzionale alle riforme Bassanini[...] significa immiserire quella riforma perchè si tratterebbe di una sorta di sottoprodotto, di evento consequenziale”, è pur vero che il principio in questione ha da sempre svolto una funzione ben precisa quanto alla organizzazione dei rapporti del multilevel government, coincidente con il superamento della ripartizione delle competenze fondate sulla separazione ed introducendo all’uopo una valutazione sulla “convenienza” di allocare una funzione ad un livello piuttosto che ad un altro. Ciò è del resto evidente anche dalla lettura della celebre sent. n. 303 del 2004 Corte cost.

Sul principio di sussidiarietà precedentemente alla riforma costituzionale del 2003 v. A. D’ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1998; ID, *L’Italia verso il federalismo*, Milano, 2001, A. MARTIN, *Dalla legge 15 Marzo 1997 n. 59 al D.l. 31 Marzo 1998 n. 112: brevi riflessioni a margine del principio di sussidiarietà*, in *Dir. Regioni*, 1998, pp. 559 e ss.. Sul principio *de qua* in seguito alla riforma cfr. AA.VV., *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; V. CERULLI IRELLI, “Sussidiarietà” (Diritto amministrativo), in *Enc. Giur. Trecc.*, Vol XXX, Roma.

Sulla centralità degli elenchi delle materie cfr. A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 1/2002, pp. 15 e ss. il quale scrive: “[...] la centralità dell’elencazione delle materie legislative nella architettura generale della riforma non può sfuggire. Infatti proprio agli elenchi in cui trova espressione, è in massima parte rimessa la funzione di individuare il punto di equilibrio tra le ragioni dell’unità e quelle dell’autonomia: tra gli interventi unitari ed infrazionabili[...] e le esigenze di differenziazione”. V. anche M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della legge cost. n. 3/2001*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, nonché ID, *L’Autonomia legislative*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 355 e ss.

Sulla “inversione” della logica di ripartizione delle competenze v. A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 198; M. LUCIANI, *I poteri delle regioni*, cit., p. 356

³⁷ Sulla “caratterizzazione” degli elenchi di materie previsti dall’art. 117 Cost., la dottrina si è ampiamente soffermata. Alcuni come A. D’ATENA, *Materie legislative*, cit., p. 16 osservano: “[...] è stato affrontato in modo alquanto approssimativo. Come è testimoniato da una sorprendente erraticità delle collocazioni, da incongruenze e dimenticanze, altrimenti insieghiabili da alcuni evidenti errori materiali”. L’ A. ritiene che la questione delle materie sia pur limitatamente alle “materie che hanno storia” debba porsi in termini non tanto di attuazione-specificazione, quanto di interpretazione della disciplina costituzionale, “[...] quanto al criterio da usare [...] quello più affidabile è il criterio storico-normativo[...] impiego agevolato dalla riallocazione delle funzioni amministrative avvenuta sulla base delle legge 59/1997”. In senso contrario a siffatta metodologia L. PALADIN, *Problemi legislative e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amm.*, 1971, pp. 39 e ss. che formula la tesi delle cd. “pagine bianche”, secondo cui le voci ricomprese in tali elenchi avrebbero potuto essere definite e ridefinite dal legislatore ordinario statale. Infatti egli scrive: “[...] anche per quella specifica forma di definizione delle materie [...] la Carta costituzionale si presenta come una pagina bianca da completare per mezzo di

Si è subito iniziato ad evidenziare ed analizzare la dicotomia “materie”-“non materie” ove il *discrimen* è costituito proprio da una maggiore o minore tangibilità degli “oggetti”³⁸.

Esempi paradigmatici posso essere individuati nel modo in cui la Corte costituzionale ha interpretato i “livelli essenziali” o anche come ha provveduto a ricostruire la “tutela della concorrenza”³⁹.

valutazioni politiche e non da sottoporre ad arbitrarie forzature interpretative”. V. anche F. BENELLI, *La “smaterializzazione”, cit.*, pp. 31 e ss; ID, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2007.

Sulla assenza di “concretezza tecnica” delle materie è R. BIN, *Materie ed interessi*, cit., ad osservare che “[...]dopo la riforma, sia nell’elenco delle competenze esclusive che in quello delle concorrenti ci troviamo molto spesso di fronte ad etichette dietro alle quali non c’è alcuna struttura ministeriale di riferimento: non esiste un “ministero dei livelli essenziali”, dell’ordinamento civile” [...] sono materie che indicano situazioni, obiettivi, valori, tutte cose che non hanno materialità”.

³⁸ L’espressione è di A. D’ATENA, *Materie*, cit., pp. 21 e ss. secondo cui in tali casi in alcun modo potrebbe rivelarsi utile il riferimento al criterio storico-normativo. Ad avviso di tale A. le competenze costruite su tali basi si presentano quali competenze senza oggetto cioè chiamate a definire se stesse mediante il proprio esercizio caratterizzate da notevole duttilità V. anche P. CAVALIERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all’art. 117 della Costituzione* in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

Altri come E. FOLLIERI, *Le nuove funzioni amministrative nel nuovo Titolo V parte II della Costituzione*, in *Le Regioni 2-3/2003*, pp. 439 e ss. parlano di “norme-valori”.

Autori come P. CARROZZA, *Le “materie”: uso delle tecniche di enumerazione materiale e modelli di riferimento del “regionalismo di esecuzione” previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione* in G. FERRARI, G. PARODI (a cura di) *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 88, ritiene che alcuni settori normativi affidati allo Stato non sarebbero materie in senso tecnico ma “pseudo enumerazioni materiali”.

³⁹ Sent. n. 282 del 2002 punto 3 del *Considerato in diritto* “Quanto ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una materia in senso tecnico ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie ad assicurare a tutti sull’intero territorio nazionale il godimento di prestazioni garantite” e significativamente quanto alla tutela della concorrenza la Corte costituzionale con sent. n. 14 del 2004 al punto 4 del *Considerato in diritto* affermava “[...] la tutela della concorrenza costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statica, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell’accezione dinamica ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri”. (per alcuni commenti su tale decisione v. R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*; nonché M. BARBERO, *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza. Brevi considerazioni critiche a margine di Corte costituzionale 14/2004*, entrambi pubblicati su <http://www.giurcost.org>. La Corte, sempre in tema di tutela della concorrenza, nella successiva sent. n. 345 del 2004 al punto 6.2 del *Considerato in diritto*, richiamando la stessa decisione n. 14/2004 e la n. 272/2004 “[...] ha posto in evidenza che si tratta di una competenza trasversale che coinvolge più ambiti materiali si caratterizza per la natura funzionale (individua più che oggetti, finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata) e vale a legittimare l’intervento del legislatore statale anche su materie sotto certi profili di competenza regionale”.

Ad ogni buon conto la Corte Costituzionale ha proceduto in modo simile anche in ordine al “coordinamento della finanza pubblica” (cfr. sent. n. 414 del 2004), della “ricerca scientifica” (cfr. sentt. n. 423 del 2004 e 31 del 2005) nonché in materia “ambientale” (cfr. sent. n. 407 del 2002).

Tuttavia il fenomeno delle smaterializzazione delle materie nasconde ulteriori finalità e pericoli.

È autorevole dottrina ad illustrare che: “[..]la liquefazione delle materie non è predicata per togliere solidità alle competenze dello Stato, ma semplicemente perché ciò che è liquido penetra più facilmente di ciò che è solido; liquefare i limiti della competenza statale consente al legislatore di infiltrarsi nelle competenze regionali [..] esercitando competenze che gli sarebbero precluse da una interpretazione rigorosa delle materie enumerate”⁴⁰.

Ciò produce una drastica contrazione degli spazi materiali entro cui le regioni possono espandere ed esercitare la propria potestà legislativa *de residuo*⁴¹.

L’operazione di ritaglio e riconoscimento di una determinata materia – come compiuto innovativamente dalla Consulta per le “comunità montane” – di potestà legislativa residuale regionale risulta avere bassa valenza, posto che gli esatti confini di tali spazi di autonomia regionale non possono non fare i conti e subire il loro concreto ridimensionamento proprio con la trasversalità e comunque con la natura teleologica delle “non materie” attraverso le quali lo Stato magneticamente riattira a se stesso spazi di legislazione.

Le conseguenze immediate sulla metodologia da seguire per una ricostruzione sistematica “di ciò che è residuale” sono evidenti: residuale sarà ciò che non è esclusivo o concorrente⁴².

Già nel 2002 con sent. n. 282 la Consulta aveva avvisato in merito alla individuazione del legislatore competente che esso doveva individuarsi “[...] non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve esclusive o parziali di competenza statale”⁴³.

Infatti il nucleo centrale ed argomentativo affrontato immediatamente nella decisione in commento è rappresentato dalla individuazione della materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure e che costituisce titolo idoneo a legittimare l’intervento statale o regionale.

I giudici costituzionali rilevano la inutilità di significato dell’autoqualificazione resa dallo stesso legislatore statale secondo cui (art. 3 co. 162 legge finanziaria 2008) “le

⁴⁰ R. BIN, *Materie ed interessi*, cit., ma anche F. BENELLI, *I criteri di allocazione*, pp. 24-25 osserva che “la smaterializzazione delle materie provoca l’elisione del primato dell’allocazione formale delle competenze legislative tipiche del regionalismo duale”

⁴¹ A. CERRI, *Definizione*, cit., par. 6.2 osserva: “Le competenze statali e regionali, possono, in non poche ipotesi, sovrapporsi le une con le altre, ciò è inevitabile per le competenze statali trasversali, le quali appunto sono tali per il fatto di poter concernere di volta in volta diverse materie (anche di competenza regionale) in nome di un valore, di un fine, di un principio la cui cura preminente spetta allo Stato”.

⁴² R. BIN, *Ibidem*, il quale parla della “tecnica del carciofo” con la quale è possibile individuazione della competenza residuale delle regioni, cioè attraverso la progressiva eliminazione delle “foglie” su cui si appurano interessi ascrivibili allo Stato. Egli richiama a titolo di esempi dell’uso di tale tecnica da parte della Corte costituzionale, le sent. nn. 77 del 2005 e 336 del 2005. A. CERRI, *Definizione*, cit., par. 6.1 scrive: “La giurisprudenza della Corte muove da una certa “tipizzazione” delle competenze residuali regionali quasi esigendo che all’esercizio di ogni competenza regionale corrisponda un interesse pubblico tipico e dunque quasi “frantumando” l’unitaria competenza residuale in una serie di competenze su “materie” non elencate in Costituzione ma suscettibili, ciascuna di ricevere un nome”

⁴³ Corte cost. sent. n. 282 del 2002 punto 3 del *Considerato in diritto*

*disposizioni della presente legge costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica e per gli enti territoriali*⁴⁴.

È *prima facie* evidente l'assoluta insufficienza del qualificare, attraverso un mero espediente nominalistico, una norma – anzi una intera legge caratterizzata da un eterogeneo “diluvio” di disposizioni particolari – come avente natura di “coordinamento della finanza pubblica” per almeno due buone ragioni: innanzitutto perché ex art. 117 III co. Cost. la legge statale nella materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici” ha l'obbligo di contenere se stessa nei limiti dei “principi fondamentali regolatori della materia” (si esclude quindi che la simile natura possa essere riconosciuta ex se a disposizioni di dettaglio), inoltre la “natura” attiene “alla sostanza” e certamente non può derivare da arbitrarie qualificazioni unilaterali del legislatore statale (in alcun modo potrebbe valere il vecchio brocardo *nomen est hominem*).

È la stessa Corte ad affermare: “[..] occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciandone gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e congiuntamente anche l'interesse tutelato”⁴⁵.

Ma la autentica chiave di volta è data dal successivo inciso in base al quale “[..] 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 nei singoli casi considerarsi prevalente”⁴⁶.

Pertanto una disposizione statale di principio – adottata in materia di legislazione concorrente (quale appunto il coordinamento della finanza pubblica) può incidere su una o più materie di competenza anche residuale delle regioni ed in tale ipotesi il giudizio di costituzionalità verrà a risolversi nella verifica del rispetto del rapporto normativa di principio-normativa di dettaglio.

Fa comparsa il criterio della prevalenza “una sorta di convitato di pietra” cui la Corte ricorre da tempo in tutti quei casi in cui sia controversa l'allocazione della competenza⁴⁷.

⁴⁴ La Corte cost. punto 23.3 del *Considerato in diritto* afferma “[..]quand'anche tale natura potesse essere riconosciuta alle norme censurate, le stesse esorbiterebbero comunque dalla potestà statale, dal momento che esse dettano disposizioni di dettaglio idonee a comprimere l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost.” ed al successivo punto 23.4 del *Considerato in diritto* “[..]una clausola di salvaguardia come quella invocata non è idonea ad escludere il vizio di legittimità costituzionale della norma, qualora essa sia caratterizzata da estrema genericità e sia contenuta nel contesto di una legge recante numerose disposizioni concernenti materie ed oggetti diversi”.

Ad ogni buon conto è pressochè univoco e consolidata nella giurisprudenza della Corte costituzionale l'orientamento di considerare ai fini della individuazione dei principi la non sufficienza di mere qualificazioni formali rese dal legislatore nazionale, essendo necessario fare riferimento a criteri di natura sostanziale. Cfr. esemplificativamente sentt. nn. 192/87, 85/1990, 29/95, 482/1995, 171/99, 170/2001 e in dottrina v. F. DRAGO, *Ricognizione dei principi fondamentali: prime riflessioni operative*, su <http://www.federalismi.it>

⁴⁵ Punto 12 del *Considerato in diritto*

⁴⁶ Punto 12 del *Considerato in diritto*

⁴⁷ Così definita da M. BELLETTI, *Il difficile rapporto tra “tutela della salute” ed “assistenza ed organizzazione sanitaria”*. *Percorsi di una prevalenza che diviene cedevole* in *Le Regioni*, 5/2006. Dello stesso A. vedi anche I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie, in *Le Regioni*, p. 909 e ss. e p. 920 e ss.

Nel caso in cui è dato riscontrare una “pluralità di materie ed interessi” o ad esempio una “concorrenza di competenze”, è la stessa Consulta ad affermare che “[..]la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze [...] ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri che renda dominante la relativa competenza legislativa si deve ricorrere al canone della leale cooperazione”⁴⁸

I due criteri quindi sono posti alternativamente in base alla possibilità di ricondurre nello spazio di una data materia il kernell essenziale della disciplina contesa, da ricostruirsi sulla scorta della *ratio* della medesima disciplina, considerando gli aspetti essenziali e non marginali: la valutazione della *ratio* induce ad individuare la materia prevalente⁴⁹.

Il criterio della prevalenza manifesta in pieno la propria connotazione operativa: la prevalenza si determina in base ad un ragionamento teleologico in cui la “finalità”, “lo scopo”, “l’interesse” della norma assurge a piena centralità inducendo i giudici a valutare se il fine delle disciplina fondi una attrazione verso la competenza statale⁵⁰.

Al punto 17 del *Considerato in diritto*, la Corte osserva, richiamando due suoi precedenti giurisprudenziali, che “[..] la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario”⁵¹.

Che la finanza delle regioni, province, ed enti locali faccia parte della c.d. “finanza pubblica allargata” è fuori dubbio.

È sempre la Corte ad affermare che: “[..] il legislatore può imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare il contenimento della spesa corrente, l’equilibrio unitario della finanza

E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, p. 61 e ss.; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, p. 889 e ss.; F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta. Nota a Corte cost. n. 88/2009* in *Annali dell’Università del Molise*.

⁴⁸ Le espressioni travirgolettate sono estrapolate da Corte cost. sent. n. 354/2004, n. 50/2005 e 219/2005

⁴⁹ R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009

⁵⁰ R. BIN, *Ibidem*, 3. A titolo esemplificativo in relazione alla centralità della “finalità”, dello “scopo” e dell’”interesse” della norma è possibile considerare tre interessanti pronunce: la sent. n. 88 del 2009 in cui la Corte ha espressamente affermato: “La Corte ritiene che le molteplici previsioni di cui si compone la norma impugnata, in ragione delle finalità cui appaiono ispirate e dell’obiettivo fascio di interessi che ne vengono incisi, siano riconducibile, con un giudizio di prevalenza rispetto alla materia dell’energia, a materia di competenza esclusiva dello Stato”, o anche la sent. n. 362 del 2008 in tema di attività di società partecipate da regioni ed enti locali in cui al p. 8.5 del considerato in diritto si legge “Dal secondo punto di vista (la finalità della normativa) le disposizioni impugnate hanno il dichiarato scopo di tutelare la concorrenza”, ed in fine la sent. n. 151 del 1005 in cui al p. 3.1 del considerato in diritto, “[..]la finalità della norma impugnata è quella di favorire la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva[...] ne deriva pertanto che le disposizioni impugnate attingono sicuramente pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione) appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato, senza che alcuna tra esse possa dirsi prevalente così da attrarre l’intera disciplina”.

⁵¹ Sulla tematica in generale v. A. PIRAINO (a cura di), *Il nuovo modello costituzionale di finanza locale*, Soneria Mannelli, 2004; M. BERTOLISI, “Rivolta fiscale”, *federalismo, riforme istituzionali*, Padova, 1997; G. BELFIORE, *Finanza locale fra autonomia e coordinamento nella recente sentenza Corte cost. n. 417/2005* su <http://www.forumcostituzionale.it>, 2005; A. BRANCASI, *Continua l’inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 6/2008, pp. 1235-1238

*pubblica complessiva in considerazione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari*⁵².

Il problema tuttavia si traduce nella verifica del grado di dettaglio che le disposizioni di coordinamento finanziario possono presentare per potersene predicare la qualifica di “principi fondamentali” e pertanto essere adottate dallo Stato in ipotesi di imposizione di vincoli quantitativi alle politiche di bilancio delle regioni⁵³.

L’oggetto di tali vincoli è assai eterogeneo: possono riferirsi ai saldi o a parte di essi, del bilancio, ma possono anche indicare l’entità complessiva della spesa corrente, a condizione che tale limite abbia natura transitoria e che non sia prescritto il *modus operandi* attraverso il quale realizzare il contenimento⁵⁴.

Questo “dimensionamento dei vincoli” ha subito una oscillante interpretazione.

Infatti se nella sent. n. 417 del 2005 la Corte giungeva ad escludere la qualifica di principio fondamentale a disposizioni che limitavano l’entità della spesa regionale in relazione all’acquisto di beni, nelle successive sentt. n. 169 del 2007 e 290 del 2008 si attestava su differenti letture stabilendo la possibilità di prescrivere il “contenimento complessivo, sebbene non generale della spesa corrente”⁵⁵.

Come detto, il *telos* collega l’oggetto ad una “materia” ex art. 117 Cost., da ciò lo sforzo della Corte di ricercare uno specifico titolo di legittimazione dell’intervento statale.

Esso non può in alcun modo essere individuato nell’art. 117 II co. lett. p) Cost. nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa alla “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” in quanto tale normativa fa espresso riferimento ai Comuni, Province e Città metropolitane e dovendo ritenersi tra l’altro tale elencazione tassativa⁵⁶.

Neanche condivisibile, ad avviso della Consulta, la deduzione dell’Avvocatura dello Stato secondo cui le norme impugnate sarebbero state da ricondurre entro lo spazio materiale disegnato dal “governo del territorio”⁵⁷.

Titolo di legittimazione dell’intervento statale è rinvenuto nella materia del “coordinamento della finanza pubblica” ascritto alla competenza concorrente in cui lo Stato ben può intervenire adottando principi fondamentali in una materia, quale quella dell’ordinamento degli enti montani, rimesso alla potestà legislativa residuale delle regioni.

⁵² Punto 17 del *Considerato in diritto*. Del resto la Corte costituzionale già nella sent. n. 36 del 2004 aveva avuto cura di affermare che “[...] non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono inevitabilmente in limitazioni indirette all’autonomia di spese degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impugnate come esorbitanti dall’ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello stato.

V. anche L. MERCATI, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2005, pp. 645 e ss.

⁵³ Trattasi di operazione tutt’altro che facile definita dallo stesso R. BIN, *La potestà legislativa regionale dalla Bassanini al oggi*, in *Le Regioni*, 4/2001, p. 613 e ss “una questione metafisica, non giuridica”

⁵⁴ A. BRANCASI, *Continua l’inarrestabile*, cit., p. 1236 e ss.

⁵⁵ A. BRANCASI, *Ibidem*, pp. 1236 e ss.

⁵⁶ Punto 23 del *Considerato in diritto*.

⁵⁷ Punto 23.1 del *Considerato in diritto*.

“La portata di principio fondamentale va riscontrata in riferimento alla peculiarità della materia e qualora la stessa sia identificata nel coordinamento della finanza pubblica, ciò che viene in evidenza è la finalità cui la disciplina tende, da individuarsi nella specie, nel suddetto contenimento della spesa regionale corrente per il funzionamento delle comunità montane”⁵⁸.

In altri termini la Corte costituzionale giunge a ritenere la questione di legittimità costituzionale relativa al co. 17 non fondata attraverso il seguente iter logico-argomentativo: pur rientrando l'ordinamento delle comunità montane nella potestà legislativa residuale regionale esso “[...] non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione di spesa pubblica corrente; riduzione cui è strumentalmente ancorato il divisato riordino degli enti in questione”⁵⁹.

Il legislatore statale quindi è intervenuto ponendo la disciplina contenuta nel co. 17, che costituisce espressione di principi fondamentali in tema di coordinamento della finanza pubblica, proprio per contribuire al contenimento della spesa pubblica corrente nella finanza pubblica allargata e nell'ambito di misure congiunturali dirette a tale scopo nel quadro della manovra finanziaria per l'anno 2008.

Anche la questione di legittimità costituzionale relativa al co. 18 viene ritenuta dalla Corte infondata⁶⁰.

Con tale disposizione il legislatore, in funzione del fine di riduzione della spesa corrente, si è limitato a fornire al legislatore regionale alcuni “indicatori” di intervento.

La Corte fa salva detta disposizione ricorrendo ad argomenti di ordine formale-testuale e sistematico.

Infatti nell'*incipit* del co. 18 era stabilito che le regioni nell'azione di leggi regionali di cui al co. 17 “tengono conto” di “taluni principi fondamentali”.

Trattasi quindi di “indicatori” che si presentano non vincolanti né dettagliati tantomeno autoapplicativi e diretti soltanto a fornire un orientamento di massima alle modalità con le quali deve essere attuato il riordino.

Quanto alla qualificazione degli indicatori come “principi fondamentali” è ancora la Corte a precisare che “[...] pur qualificati 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”⁶¹.

⁵⁸ Punto 23.7 del *Considerato in diritto*.

⁵⁹ Punto 23.8 del *Considerato in diritto*.

⁶⁰ Punto 24 del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Punto 24.2 del *Considerato in diritto*. A tal riguardo interessantissime osservazioni sono state compiute da A. STERPA, *Dai “principi fondamentali” agli “indicatori”: nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (Osservazioni a prima lettura a Corte cost. sent. 24 luglio 2009 n. 237)*, su <http://www.federalismi.it> secondo cui “[...]la decisione in esame[...] rivela la creazione della nuova (e sui generis) categoria dei “principi fondamentali solo in senso formale” (p. 4). “La categoria dei principi solo in senso formale appare di difficile ricostruzione teoretica se si utilizzano i tradizionali concetti della scienza giuridica, soprattutto per il fatto che tali principi possono essere elusi dal legislatore regionale non svolgendo a priori alcuna funzione normativa e non essendo giustiziabili” (p. 6).

A prescindere dalla oggettiva difficoltà di discernere e definire la “classe” dei principi fondamentali, osserva ancora l'A. che “[...] non esiste oggi un orientamento univoco nella giurisprudenza costituzionale[...]la Corte ha talvolta utilizzato un criterio di tipo strutturale, in altre un criterio di tipo sostanziale, in altri casi entrambi” (p. 7).

In altri termini la Corte riconosce e costituisce una nuova tipologia (ed assai problematica quanto ad inquadramento teorico) di disposizioni: i principi fondamentali solo in senso formale; “disposizioni dormienti” la cui rilevanza giuridica è subordinata all’intervento regionale.

L’infondatezza della questione si giustifica anche con il ricorso ad argomenti di ordine sistematico.

Il co. 18 trova conferma nella previsione del co. 17 che stabilisce che le leggi regionali nel procedere al riordino della disciplina degli enti montani devono compiersi ad integrazione di quanto stabilito dall’art. 27 TUEL che individua un complesso di “parametri” (clima, andamento orografico) dei quali, ai fini della graduazione e differenziazione degli interventi di competenza delle regioni e delle comunità montane, le regioni stesse tengono conto nell’individuazione dell’ambito territoriale, fasce altimetriche, ecc⁶².

Pertanto “[...] il co. 18 in relazione ai contenuti delle leggi regionali [...] si limita a porre a disposizione delle regioni una serie di indicatori che vengono ad integrare, in un rapporto di complementarietà, quelle contenute nel citato art. 27 co. 7 TUEL, partecipando delle medesima loro natura non vincolante, né autoapplicativa”⁶³.

La questione di legittimità costituzionale del co. 19 viene ritenuta inammissibile, in quanto la disposizione ivi contenuta non rivela idoneità a pregiudicare alcuna prerogativa regionale⁶⁴.

5. Segue. L’illegittimità costituzionale dei co. 20, 21 (parziale) e 22 art. 2 Legge finanziaria 2008. Struttura nomologica di dettaglio delle disposizioni ed “insostenibile pesantezza” delle caratteristiche degli atti concorrenti a dar luogo al “fenomeno” della abrogazione.

Discorso ben diverso è da compiersi in riferimento alle conclusioni cui la Corte giunge per i co. 20, 21 e 22 art. 2 Legge finanziaria 2008.

I giudici costituzionali ritengono fondata la questione di legittimità costituzionale relativa al co. 20.

Come visto in precedenza, esso disciplinava in modo esaustivo gli effetti derivanti dall’inadempimento delle regioni a quanto stabilito dal co. 17 (il riordino degli enti montani), effetti che si sarebbero dovuti concretizzare nella cessazione dell’appartenenza alle comunità montane di determinati comuni, nonché la soppressione automatica degli enti montani che si fossero trovati nelle condizioni individuate dallo stesso co. 20.

Ciò che fonda l’orientamento dei giudici è la particolare struttura nomologica della disposizione in questione, costituita da una disciplina di dettaglio, autoapplicativa ed in

Altamente condivisibile è l’affermazione dello studioso secondo cui non è possibile ritenere che tale categoria può costituire una specie di “principio fondamentale” poiché “[...] ciò significherebbe che nell’ordinamento si aggirano disposizioni statali in attesa che una legge regionale li trascini nel regno del giuridicamente rilevante” (p. 10). Da ciò la natura di “[...] statuizioni volitive che fungono da presupposto per una trattativa politica tra Stato e Regione in funzione dell’esercizio da parte di queste ultime delle proprie competenze legislative” (p. 10), avendo la Corte costituzionale “[...]riconosciuto l’esistenza di condizioni tali da lasciare alla trattativa politica Stato-regioni, una parte della divisione delle competenze nella disciplina delle materie in questione” (p. 12).

⁶² Punto 24.2 del *Considerato in diritto*.

⁶³ Punto 24.2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Punto 25 del *Considerato in diritto*.

alcun modo riconducibile all'alveo dei "principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica in quanto "[...] non lascia alle regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone in via principale direttamente la conseguenza [...] della soppressione delle comunità montane che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste"⁶⁵.

Vi è tuttavia un altro argomento assai robusto a favore della incostituzionalità del co. 20.

La regione Veneto aveva osservato che "il riconoscimento di funzioni proprie ad un ente ne rende costituzionalmente necessaria la presenza [...] quindi essi sono enti locali necessari e pertanto insopprimibili per legge".

Coerentemente, quanto alla organizzazione di tali enti, i poteri del legislatore nazionale e regionale avrebbero incontrato stringenti limiti: così come Comuni, province e città metropolitane sono dotati di ampia autonomia normativa nel settore della organizzazione, simmetricamente detta autonomia avrebbe dovuto essere riconosciuta e ritenuta assorbita anche per le loro forme associative, comprese le comunità montane la cui disciplina organizzativa è adottata in autonomia dagli enti locali medesimi all'atto di associarsi in comunità.

Autorevole dottrina giungeva ad escludere che "la singola comunità montana possa essere formata, come del resto avviene iure positivo per atto delle regioni"⁶⁶.

La Consulta dopo aver ribadito che "[...](le c.m.) contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub regionali, pur senza assurgere ad enti costituzionalmente o statutariamente necessari"⁶⁷, perviene alla conclusione di ritenerli enti non necessari sulla base di norme costituzionali e che quindi rientri nella potestà delle regioni anche la loro soppressione.

Non condivisibile – ad avviso dei giudici – appare la dissociazione delle disciplina del "funzionamento" delle comunità montane, in quanto rimessa alla potestà legislativa regionale, dalla "organizzazione", comprendente pertanto l'istituzione e la soppressione, rimessa all'autonomia di tipo regolamentare degli stessi enti montani ex art. 117 VI co. Cost.

Osserva la Corte: "[...] tale ultimo ambito non può essere invocato come settore a se stante agli effetti dell'art. 117 Cost., poichè l'organizzazione è parte integrante dell'ordinamento delle comunità montane rimesso complessivamente alla potestà legislativa residuale regionale"⁶⁸.

Proprio in ragione di ciò è oltremodo coerente sostenere l'impossibilità da parte di un atto del legislatore statale di sopprimere alcuni degli enti montani.

Inoltre una tale forma di intervento sostitutivo-sanzionatorio si sarebbe presentato come certamente eccedente le regole garantistiche dell'autonomia ex art. 120 Cost. e comunque più in generale eccedenti l'ambito dei controlli sostitutivi previsti dal medesimo art. 120 Cost⁶⁹.

⁶⁵ Punto 26.2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁶ V. CERULLI IRELLI, *Le comunità montane*, in *Relazione al convegno UNCEM*, Roma, 29 Settembre 2005

⁶⁷ Punto 23 del *Considerato in diritto*

⁶⁸ Punto 23 del *Considerato in diritto*

⁶⁹ L'art. 120 co. II Cost. prevede l'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo nei confronti degli organi degli enti territoriali ivi indicati (Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni e nei casi previsti dalla stessa norma costituzionale (cioè casi di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o

Parzialmente fondata è la questione di legittimità costituzionale afferente il co. 21.

La disposizione è destrutturabile in due componenti: una prima che stabiliva un meccanismo di accertamento delle effettive riduzioni di spesa di cui al co. 17 fondato su un provvedimento amministrativo emanato dal governo (un dPCM), ed una seconda disciplinante la caducazione di quanto disposto dalle leggi regionali, qualora ritenute inidonee a dare attuazione al co. 17 a far data dalla pubblicazione del dPCM medesimo.

Se la prima parte della disposizione *de qua* non ha suscitato grandi perplessità trattandosi l'accertamento di “[..] attività che sebbene rimessa ad un provvedimento amministrativo dello Stato non è idoneo a ledere prerogative regionali”, ciò che rileva maggiormente è proprio il successivo inciso in cui si stigmatizza che “[..] il dPCM è adottato “sentite le singole regioni interessate” vale a dire mediante il loro diretto coinvolgimento in tale attività di accertamento”⁷⁰.

La Corte in altre parole sottolinea in positivo la presenza di attività cooperative, lì dove di esse è dato riscontrare la totale assenza nella seconda parte del co. 21.

Infatti quanto a tale sezione della disposizione, la Corte, richiama proprio la sua giurisprudenza ove a chiare lettere ribadisce l'importanza di una linea dialogica tra Stato e regioni al fine di contribuire alla produzione di un unitario ordinamento giuridico.

In alcun modo il legislatore statale potrebbe utilizzare la potestà legislativa al fine di rendere inapplicabile una legge regionale che ritiene illegittima dovendo “[..] ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartenere alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici ordinari ed amministrativi”⁷¹.

Da ciò deriva l'illegittimità costituzionale della parte del co. 21 che attribuisce ad un atto amministrativo dello Stato, a decorrere dalla data di pubblicazione, efficacia abrogativa delle disposizioni legislative adottate, risultando palesemente violato il criterio di riparto di competenze ed il principio di legalità sostanziale.

Ad avviso di chi scrive tuttavia di difficile configurazione sarebbe stata l'abrogazione da parte di un atto amministrativo statale di una legge regionale.

Infatti se con il termine “abrogazione” si intende tanto l' “effetto” abrogativo, quanto l' “atto” che dispone l'abrogazione, quale “aspetto dell'attività normativa” e caratterizzato dall'attitudine a delimitare cronologicamente l'applicazione delle norme precedenti, è altrettanto vero – per unanime insegnamento – che per poter validamente operare occorre che l'atto abrogativo abbia specifiche modalità-circostanze operative⁷².

Una di esse è da individuarsi nell'appartenenza allo stesso tipo di fonte dell'atto abrogando.

dell'unità economica e in particolare per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali), e secondo la disciplina prevista dalla medesima disposizione costituzionale integrata e specificata da quanto previsto dall'art. 8 della cd. legge “La Loggia”. Tale tipologia di potere sostitutivo ha carattere “straordinario ed aggiuntivo” rispetto agli altri poteri sostitutivi classicamente previsti dalla disciplina legislativa. V. A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e regioni* in D'ATENA, *Le regioni dopo il bang*, Milano, 2005, pp. 80 e ss. e pp. 138 e ss.; R. DICKMAN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 485 e ss.; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1257 e ss.

⁷⁰ Punto 28.4 del *Considerato in diritto*

⁷¹ Punto 28.3 del *Considerato in diritto*

⁷² F. MODUGNO, *Appunti per una Teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, III ed., Torino, 2000, pp.167 e ss.

Detto in altri termini l'atto di abrogazione deve caratterizzarsi per "omogeneità" rispetto l'atto da abrogare poiché in un ordinamento che prevede una pluralità di fonti tipologicamente differenziate in base a canoni di gerarchia o competenza, le antinomie che verranno a generarsi tra norme prodotte da fonti diverse verranno "ordinariamente e generalmente" risolte facendo ricorso a canoni diversi da quello cronologico, quali appunto la gerarchia e/o la competenza.

Nonostante il criterio cronologico riveli la propria natura logico-teoretica e l'inscindibile legame proprio all'esigenza di mutamento e dinamicità dell'ordinamento, esso troverà operatività solo ove altri criteri di composizione delle fonti non risulteranno applicabili⁷³.

Anche l'annosa problematica della operatività dell'abrogazione tra fonti eterogenee, presume necessariamente come condizione del rilievo della successione temporale, la equiordinazione e identità dello "spazio competenziale" delle due fonti coinvolte.

Nel caso in specie veniva in evidenza quale atto abrogante un dPCM – atto amministrativo del governo – di quanto stabilito da leggi regionali.

Risulta davvero difficile immaginare una ricostruzione del meccanismo di abrogazione tra tali fonti.

Analogamente al co. 20, anche la disciplina contenuta nel co. 22 è dichiarata dalla Corte di tipo auto applicativo e di dettaglio, trascendente quindi il carattere di principio fondamentale della materia relativa al coordinamento della finanza pubblica ed invasiva della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni "[...] alle quali deve essere riconosciuto il potere di disciplinare direttamente ed autonomamente gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei Comuni alle c.m. soppresse, nei rapporti giuridici riferiti a queste ultime, con specifico riguardo ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei dipendenti"⁷⁴.

Alla luce di ciò anche il co. 22 è dichiarato illegittimo costituzionalmente per violazione dell'art. 117 Cost.

6. "Tirando le fila del discorso": osservazioni conclusive

Come evidenziato nei primi passi di questo commento, la soluzione cui pervengono i giudici costituzionali appare impregnata da una certa nota di "compromesso".

Ricapitolando e tirando le fila del discorso, il complesso delle disposizioni impugnate era apparso da subito particolarmente incerto quanto al profilo della legittimità costituzionale. La Corte costituzionale solo alcuni anni prima (e comunque ribadendolo anche nella sentenza in esame) aveva ascrivito la disciplina delle comunità montane alla potestà legislativa residuale delle regioni ex art. 117 IV co. Cost.

Lo stesso legislatore statale con la legge 24 Dicembre 2007 n. 244 sembrava esser convinto di tale devoluzione tanto da invocare a supporto della manifesta invasione di tale riservata sfera di potestà legislativa il potere di "coordinamento della finanza pubblica".

Questo specifico ambito di potestà legislativa concorrente si appalesava nell'intenzione del legislatore statale (e giustificato dalla Consulta nella decisione in commento) quale autentico "grimaldello" per fondare e giustificare forme di alterazione

⁷³ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, III ed., Torino, 2001, p. 34 espressamente osserva: "[...] benchè sia il criterio ordinatore più antico (della stessa età dell'uomo), nell'ordine positivo dei criteri esso viene per ultimo trovando spazio unicamente nei rapporti tra fonti pariordinate e non regolate da altro criterio"

⁷⁴ Punto 29 del *Considerato in diritto*

del riparto costituzionale della potestà legislativa tra la sfera statale e quella delle autonomie territoriali.

Non appare fuori luogo ribadire ancora il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui una deroga al normale riparto di competenza è ammissibile solo se “*la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionale*” aggiungendo che affinché “*nelle materie di cui all’art. 117 III e IV co. Cost. una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello statale e al tempo stesso regolarne l’esercizio è necessario che essa innanzitutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario inoltre che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine*”.

L’esigenza di contenimento della spesa – certamente afferente al compito statale di “coordinamento della finanza pubblica” – avrebbe potuto essere perseguito anche attraverso misure legislative alternative e teleologicamente dirette ad ottenere la riduzione e qualificazione a conseguire l’efficace impiego delle risorse.

L’intervento del legislatore statale si era assestato su ben altre scelte: da un lato optava per una riduzione consistente del flusso erariale di finanziamento e dall’altra si orientava verso una ruvida appropriazione di competenze legislative residuali regionali.

Detto in altri termini dall’esame della disciplina legislativa oggetto di censure appariva la stringente necessità ed urgenza (testimoniata anche dai rigidi termini entro cui le regioni avrebbero dovuto provvedere al riordino) di tagliare i flussi finanziari.

I giudici costituzionali salvano le disposizioni di cui ai co. 17 e 18 non perché l’intervento statale risulta non lesivo della competenza legislativa residuale delle regioni, ma in quanto individuano il titolo di legittimazione per lo stesso nella materia del “coordinamento della finanza pubblica”, rientrante nello spazio della potestà legislativa concorrente, e pertanto valutando i commi in questione in base ai limiti che l’esercizio di tale tipologia di competenza di per se impone.

Il perno centrale dell’*ordito* logico-giuridico della decisione è individuato dal criterio della prevalenza.

In uno scenario in cui le materie contenute nei co. II e II dell’art. 117 Cost. si caratterizzano per una loro “non materialità” è evidente che l’operatività delle competenze legislative statali appare più estesa.

Tuttavia se – come è stato autorevolmente evidenziato⁷⁵ – questo fenomeno di smaterializzazione sarebbe idoneo ad innescare una dinamica osmotica e pertanto giocare anche a favore del legislatore regionale, consentendo a questi di emanare leggi trascendendo i confini delle competenze statali (anche se definiti esclusive) generando una sorta di “livellamento ed appiattimento” delle varie tipologie di potestà legislative, è altrettanto vero che la prevalenza proprio per definizione tende ad operare (come in questo caso) a favore della competenza più ampia proprio perché ricopre “un ambito prevalente” della materia e comunque l’interesse prevalente, in genere statale.⁷⁶

⁷⁵ R. BIN, *Materie ed interessi*, cit., par. 4

⁷⁶ M. BELLETTI, *Il difficile rapporto*, cit., in *Le Regioni*, 2006, R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 2009; A. CERRI, *Definizione*, cit., par. 6.2 testualmente osserva: “Le materie trasversali sono così configurate da comportare, sempre e comunque il prevalere della competenza statale, nei limiti almeno, del maggiore rigore nella tutela dei valori sottesi, consentono cioè non di rado una legislazione regionale derogatoria perché più rigorosa (non perché meno rigorosa). In alcuni casi la ragion d’essere della competenza trasversale è

In questa decisione però la Consulta sembra porre una “modulazione della prevalenza” affermando al punto 12 del *Considerato in diritto* che “[..] una disposizione statale di principio[..] può incidere su una o più materie di competenza regionale[..] e determinare una sia pur parziale compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative della regione”.

Una parziale compressione quindi.

La Corte costituzionale legittima l'intervento dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica a condizione di una non totale compressione delle prerogative regionali.

I giudici costituzionali “salvano” anche il successivo co. 18 qualificando gli “indicatori” in esso definiti come “principi fondamentali”. La soluzione offerta dalla Corte appare particolarmente fragile. Essa introduce una nuova specie di disposizioni: i “principi fondamentali solo in senso formale”, una sorta di “disposizioni dormienti” bisognose di una qualche forma di intervento regionale per assumere rilevanza giuridica.

La presenza di siffatte disposizioni, come è stato evidenziato⁷⁷, rappresenta un tentativo di negoziazione-contrattualizzazione tra Stato e regioni circa l'esercizio da parte di queste ultime delle proprie competenze legislative?

La Consulta rende “concretezza” alla “parziale compressione” dell'autonomia regionale lasciando cadere la propria scure sulle rimanenti norme oggetto di censura (co. 20, 21, 22 art. 2 legge finanziaria 2008).

A parte la dichiarazione di illegittimità costituzionale (abbastanza prevedibile) che ha investito parzialmente il co. 21 nella parte in cui, letteralmente alterando e sovvertendo le caratterizzazioni degli atti che concorrono alla produzione del fenomeno abrogativo, attribuiva ad un atto amministrativo dello Stato l'efficacia abrogativa delle leggi regionali adottate, è sull'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale dei commi 20 e 22 che si vuole spendere qualche ulteriore osservazione.

La disciplina contenuta in dette disposizioni rappresentava probabilmente la manifestazione più “acuta” dell'appropriazione statale di competenza legislativa residuale regionale. La Corte non ricorre a mezzi termini: trattasi di una normativa di dettaglio che in alcun modo può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali del “coordinamento della finanza pubblica”.

Ma sia consentita solo un'ultima osservazione di “più ampio respiro”.

La disciplina normativa risultava complessivamente connotata anche da profili di illogicità e contraddittorietà.

Si manteneva per un verso ferma la previsione di “interventi speciali” per la montagna (come del resto previsto dall'art. 44 Cost.) e pertanto rimanendo ben in evidenza “la montagna” nella sua rilevanza costituzionale, per altro verso invece si procedeva ad una notevole riduzione del tessuto istituzionale idoneo a supportarne la valorizzazione.

Il legislatore statale dimenticava integralmente, a dispetto degli orizzonti costituzionali di tutela del sottosviluppo dei territori montani, la fitta rete di servizi di eterogenea natura – quali sociali, assistenziali, di rimboschimento – assicurati dalle comunità montane.

l'unità/uniformità della disciplina ed allora neppure queste deroghe (in melius) possono essere consentite [...] Una disciplina statale che intenda determinare, con giusta proporzionalità i principi di una materia di competenza ripartita, prevale ad esempio, su quella regionale, ancorché nell'esercizio di una competenza residuale”.

⁷⁷ V. nota n. 61

Sempre con maggiore evidenza emergeva l'esigenza esclusiva da parte del legislatore statale di pervenire ad un risparmio di spesa "ad ogni costo", tanto da prevedere addirittura una ipotesi di soppressione automatica degli enti montani ex co. 20.

A tal riguardo, che tutto il tessuto di compiti e funzioni, potesse essere indirizzato, ravvisatane eventualmente la necessità, a più apprezzabili livelli di produttività, efficienza ed efficacia (ad esempio attraverso un condizionamento dei flussi finanziari erariali a specifici indicatori di produttività) è dato condivisibile; molto meno apprezzabile era la via intrapresa dal legislatore statale di procedere ad una decapitazione economica ed istituzionale degli enti montani.

Quid iuris per le regioni (e gli enti montani) in seguito alla sentenza n. 237 della Corte costituzionale?

Certamente non potranno verificarsi particolari ed incisivi effetti (utilità) per le regioni che hanno provveduto al riordino imposto dalla finanziaria 2008.

In uno scenario diverso invece si collocheranno le "meno virtuose regioni", non potendo ritenersi validi i riordini realizzati automaticamente sulla base della disciplina prevista dai cadutati co. 20 e 22.

Le regioni inadempienti dovranno comunque provvedere alla razionalizzazione delle comunità montane presenti sul proprio territorio, ma più "serenamente" posto che in seguito alla caducazione del co. 20, il termine previsto dal co. 17 risulta praticamente "svilito" della propria perentorietà.

Dalla decisione in esame sembra potersi percepire un messaggio: se il fine da raggiungere era quello del contenimento della spesa pubblica corrente attraverso una razionalizzazione del "sistema comunità montane", esso non poteva essere realizzato attraverso una manovra meramente ragionieristica (di dubbia efficacia⁷⁸) e totalmente incurante delle peculiarità e funzioni di tali enti.

È proprio vero: i vecchi adagi non sbagliano mai...chi troppo vuole, nulla (o poco) stringe.

⁷⁸ Tanto che il Servizio Bilancio del Senato, nel suo dossier sul disegno di legge finanziaria 2007, ebbe a sottolineare come non soltanto il previsto risparmio di spesa risultava poco probabile, ma addirittura rappresentava il serio rischio di un aumento della spesa effettiva, peraltro in rischiosa contraddizione con la riduzione dei trasferimenti erariali, in ragione della "disintegrazione" del tessuto istituzionale esistente. Si annotava infatti in detto dossier quanto segue: "il subentro dei Comuni alle Comunità montane soppresse nei rapporti attivi e passivi potrebbe presentare profili onerosi qualora l'incidenza degli aspetti passivi sia maggiore rispetto a quella dei profili attivi. Infine potrebbe inficiare i risparmi previsti l'eventuale venir meno di economie in scala in questi casi in cui la Comunità montana veda ridotto il numero dei Comuni componenti, ma non in misura tale da richiederne la soppressione, con particolare riferimento agli oneri fissi che non sono influenzati dalla grandezza dell'ente e non risultano riducibili per effetto del ridimensionamento dell'ente stesso".