

Sentenza n. 244 del 2005 (Comunità montane)

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 244 del 2005, si pronuncia sulla natura giuridica delle Comunità montane.

La questione al vaglio dei giudici delle leggi è originata da un'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise che dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 17 della legge della Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12 (*Riordino e ridefinizione delle comunità montane*), in riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, secondo comma, lett. *p*), e 123 della Costituzione, nella parte in cui affida ai poteri del Presidente della Giunta regionale lo scioglimento, la sospensione ed il commissariamento del Consiglio della comunità montana. La disposizione impugnata prevede, infatti, la possibilità che, in caso di mancata approvazione del bilancio dell'ente montano o di mancata approvazione nei termini dello statuto montano, il Presidente della Giunta regionale del Molise, con proprio decreto, sciolga il Consiglio della Comunità montana e provveda alla nomina di un Commissario che eserciti le attribuzioni degli organi comunitari fino alla ricostituzione degli stessi.

Per il giudice *a quo*, il novellato articolo 117 della Costituzione affida l'ordinamento degli enti locali quasi interamente alla cura della legislazione regionale, atteso che tale materia rientra nella competenza legislativa residuale della Regione, fatta eccezione per la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tale riserva di legge statale, secondo il rimettente, deve essere estesa, per ragioni di coerenza e sistematicità dell'ordinamento, anche all'elezione ed al funzionamento degli organi della Comunità montana, con la conseguenza che la previsione di un potere regionale di controllo sostitutivo sugli enti montani, contenuta in una legge regionale, contrasterebbe con il riconoscimento della parità di rango costituzionale tra Regione e Comuni di cui all'articolo 114 della Costituzione, nonché con la riserva di legge statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione. Inoltre, la mancata previsione di una consultazione con gli enti locali, che costituiscono la struttura associativa della Comunità montana, appare in contrasto con il principio contenuto nell'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione.

Ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale della norma censurata, occorre valutare come si collocano le Comunità montane nell'ambito dell'attuale sistema delle autonomie.

Alla Comunità montana va riconosciuta la natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo (art. 4, legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"). La più recente normativa ha, altresì, specificato l'effettiva natura giuridica di tali enti, qualificandoli dapprima quali «unioni montane» (art. 28, legge n. 142 del

1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, legge 3 agosto 1999, n. 265 recante "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142") e successivamente quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000). E lo stesso articolo 27 citato, al comma 4, demanda alla legge regionale la disciplina delle Comunità con specifico riferimento: *a)* alle modalità di approvazione dello statuto; *b)* alle procedure di concertazione; *c)* alla disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali; *d)* ai criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; *e)* ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio. Alla luce dell'evoluzione legislativa in materia, si tratta, dunque, di un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, "funzioni proprie", "funzioni conferite" e funzioni comunali. Detta qualificazione pone in evidenza l'autonomia di tali enti, non solo dalle Regioni, ma anche dai Comuni, come dimostra anche l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3").

Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene infondate le questioni sollevate. Invero, l'articolo 117, secondo comma, lett. *p)*, della Costituzione, nella parte in cui prevede, tra l'altro, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla "legislazione elettorale" e agli "organi di governo", non è applicabile alle Comunità montane, in quanto la citata disposizione fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane e l'indicazione in essa contenuta deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. Analogamente inconferente è il riferimento all'articolo 114 della Costituzione, non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto.

Non è fondata, infine, neanche la doglianza relativa alla mancata previsione della consultazione dei Comuni facenti parte della Comunità montana, ad opera della Regione, prima dell'adozione del provvedimento di commissariamento, in forza di quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 123 della Costituzione. La norma impugnata prevede casi di scioglimento e di commissariamento degli organi comunitari collegati ad eventi oggettivamente rilevanti, quali: *a)* la mancata elezione del Presidente e della Giunta entro 60 giorni dalla convalida degli eletti, dalla vacanza comunque verificatesi o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse; *b)* le dimissioni contestuali o la decadenza di almeno la metà dei consiglieri comunitari nominati dai

consigli comunali; c) la mancata approvazione del bilancio di previsione; d) la mancata approvazione dello statuto nei termini previsti dall'articolo 8 della stessa legge. Stante l'assenza di qualsiasi profilo di discrezionalità, per la Corte non è necessaria la previsione di meccanismi di preventiva consultazione dei Comuni interessati; il carattere oggettivo degli eventi cui la norma si riferisce è, infatti, sufficiente a giustificare l'adozione dell'atto di controllo sostitutivo, vista la sostanziale ininfluenza di una preventiva fase di contraddittorio con i Comuni stessi. L'accertamento della sussistenza di una o più delle fattispecie previste dalla norma comporta automaticamente l'adozione, in via vincolata, del provvedimento di commissariamento dell'ente.

Dott. ssa Paola Garro