

*Fabio Zanolari*

## **Riformismo senza riforme. La legislazione sulla Comunità montana fra meravigliose bugie e banali verità**

---

*Come in una sorta di “Gattopardo rivisitato”, nell’ordinamento in cui poteva accadere di tutto senza che nulla cambiasse, nell’ultimo decennio tutto è cambiato senza che nulla accadesse.*

*Abitiamo un’architettura istituzionale che rivisita maldestramente e precariamente autonomismo, federalismo, devolution, forse ispirandosi al post-cubismo e al neo-divisionismo deformato e obliquo di Frank O. Gehry, senza la sapienza strutturale di quest’ultimo. Parvenze più che prassi. Parole più che progetti, lucidi, maturi, organici. Siamo all’apoteosi del “pensiero debole” teorizzato da Gianni Vattimo, in cui tutto è “interpretazione di interpretazioni”: rappresentativo della tendenza è il caso della Comunità montana, un concetto in cerca di certezze. Introvabili.*

---

### ***1. Dalla dislocazione alla dispersione dei poteri: la scomposizione dello scenario istituzionale.***

Se, come afferma Giovanni Sartori, che qualifica “pessime” le riforme,, l’approssimativo federalismo varato con la revisione del Titolo V della Costituzione “assicura la litigiosità e il caos”<sup>1</sup> e con la folkloristica *devolution* “ci ritroveremo parcellizzati tra satrapi regionali difficili da fermare”<sup>2</sup>; se come osserva Ilvo Diamanti il Paese si è riformato ad “intermittenza”, fra spinte differenti e contrastanti, trasformandosi in una “repubblica preterintenzionale, costruita in modo involontario”<sup>3</sup>; se come annota Giuseppe De Rita il neo-centralismo regionale non pare evocato al “ricentraggio periferico del policentrismo”<sup>4</sup> ma a replicare il modello statalista, mentre le ispirazioni al decentramento sembrano

<sup>1</sup> Nel suo primo anno di vita il “modello di legislazione concorrente” ha prodotto oltre sessanta ricorsi alla Corte costituzionale.

<sup>2</sup> Così si esprime l’Autore in *Devoluzione a caro prezzo*, in “Il Corriere della Sera”, 8 dicembre 2002.

<sup>3</sup> Così in *Quando l’Italia si guarda allo specchio*, “la Repubblica”, 29 dicembre 2002.

<sup>4</sup> Testuale in *Il Regno inerme. Società e crisi delle istituzioni*, Einaudi, Torino 2002, pag. 362.

*Fabio Zanolari*

motivate da forme di «sindacalismo istituzionale»<sup>5</sup>: i problemi si affollano, le soluzioni convincenti la titano.

L'irrazionalità delle istanze e la frammentazione degli interventi riformatori (significativo, al proposito, il testo approvato dalla Camera il 21 gennaio 2003 riguardante il ddl promosso da Ermete Realacci e relativo alle "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a cinquemila abitanti) ostacolano ogni attività di riordino. Il ritorno "alla banale verità socio-politica che le istituzioni hanno senso se sono coerenti con la realtà concreta della società"<sup>6</sup> pare un'aspirazione onirica.

## **2. La Comunità montana nella legislazione.**

### *2.1. Nomadismo di una nozione: dalla L. n. 142/1990 alla L. n. 265/1999.*

Da sempre la montagna ha patito, oltre a gravi eventi climatici e dissesti idro-geologici, una legislazione alluvionale e sussultoria.

Attuativa in modo implicito del principio stabilito dall'art. 44 comma 2 della Costituzione, derivata dal DPR n. 987/1955 disciplinante i Consigli di valle, apparentati genericamente ai consorzi facoltativi dei Comuni, la Comunità montana ha esordito come figura istituzionale con la L. n. 1102/1971, inserendosi in quella tendenza legislativa orientata a sperimentare, data la crisi della Provincia, livelli intermedi adeguati al governo delle funzioni sovracomunali. Tale normativa – che ha ricondotto il nuovo soggetto all'alveo degli enti di diritto pubblico – viene prima modificata dalla L. n. 98/1981 e poi rinnovata con l'art. 28 della L. n. 142/1990 che ne ha affermato la natura di ente locale territoriale, non di tipo associativo, ma politico-rappresentativo, dotato di autonomia statutaria benché costitutivamente dipendente dalla volontà della Regione.

Una configurazione camaleontica, che ha connotato la Comunità montana "sia come nuovo potenziale ente intermedio, sia come fase preparatoria di un nuovo comune montano, sia come forma associativa di comuni, sia come istituzione specifica dei territori montani non appiattita su una mera figura generale di collaborazione intercomunale"<sup>7</sup>.

L'incerta intenzione del legislatore e l'elusiva identificazione della nozione di Comunità montana si è perpetuata fin nella L. n. 265/1999, che all'art. 7 riscrì-

<sup>5</sup> Così in *Op. ult. cit.*, pag. 7.

<sup>6</sup> Ancora G. De Rita, *Op. ult. cit.*, pag. 56.

<sup>7</sup> Così Vigneti, in AA.VV., *Nuovo ordinamento degli Enti Locali e status degli amministratori*, ...pag. 79.

veva sostanzialmente la norma previgente.

In essa si stabiliva, al comma 1, che “le Comunità montane sono Unioni montane, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse” facendo ipotizzare, da un verso, che le Comunità montane appartenessero in qualità di specie al più ampio genere delle Unioni, ma sollevando al contempo alcune perplessità ricavate dalla lettura dei commi 6 e 7 del medesimo articolo.

Mentre il comma 6 disponeva che

“al comune montano nato dalla fusione dei comuni il cui territorio coincide con quello di una Comunità montana sono assegnate le funzioni e le risorse attribuite alla stessa in base a norme comunitarie, nazionali e regionali. Tale disciplina si applica anche nel caso in cui il comune sorto dalla fusione comprenda anche comuni non montani. Con la legge regionale istitutiva del nuovo comune si provvede allo scioglimento della Comunità montana”,

al comma 7 si prevedeva un regime particolare per il caso in cui il territorio di una Unione coincidesse con quello di una Comunità montana postulando che

“le disposizioni di cui al comma 6 possono essere applicate dalle regioni, d’intesa con i comuni interessati anche all’unione di comuni il cui territorio coincide con quello di una Comunità montana”.

Una formulazione anfibia che ha dato origine a differenti indirizzi interpretativi. Uno vedeva nell’Unione montana un’ “unione di diritto speciale”, cui applicare le disposizioni dell’art. 26 della L. n. 142/1990, con estensione a tutte le Comunità montane dei benefici finanziari previsti per le Unioni di comuni. Un altro orientamento collocava le Unioni montane in una ottica meramente programmatica con le finalità cui dovessero tendere sia le Comunità sia le Unioni dei comuni. Altri interpreti sostenevano come le Comunità montane dovessero qualificarsi in quanto specie particolare di Unioni di comuni aventi forme organizzative distinte per composizione e funzioni, con ciò individuando nell’art. 28 della L. n. 142/1990 il regime giuridico più appropriato: lasciando all’effettiva consistenza delle funzioni gestite in forma associata la assimilazione tra i due modelli associativi. Lo stesso Consiglio di Stato si esprimeva in tal senso dichiarando che con la L. n. 265/1999 le Comunità montane acquisivano una più rimarcata connotazione di ente locale, seppur sottoposte ad un regime di disci-

*Fabio Zanaroli*

plina regionale speciale, rispetto a quello previsto per le Unioni di comuni<sup>8</sup>.

Da ciò pareva discendere che le Comunità montane con la L. n. 265/1999 assommassero ai loro tratti originari anche i caratteri propri delle Unioni comunali destinate alle gestioni di funzioni in forma associata, ciò senza bisogno di alcuna trasformazione e successione intersoggettiva.

Si trattava di scegliere se in montagna dovessero essere la Comunità montana per così dire ad attrarre su di sé le funzioni che i Comuni intendevano gestire in forma associata o, viceversa, se dovesse essere il modello autonomamente individuato dai Comuni per la gestione associata delle loro funzioni ad avere la forza di attrarre anche le funzioni sin qui gestite dalla Comunità (con la conseguenza, in tali situazioni, di abolirle, ovvero, se territorialmente coincidenti, trasformarle in Unioni di Comuni montani).

A mio parere la L. n. 265/1999 non riesce a maturare una chiara opzione di prevalenza: se al primo comma dell'art. 28 afferma che "le Comunità montane sono Unioni montane", in quelli successivi non chiarisce se tale nuovo soggetto – l'Unione montana – costituisca il risultato di una trasformazione di diritto di tutte le vigenti Comunità o non inveri quella struttura che diventa tale solo allorquando i Comuni che la costituiscono le conferiscono una pluralità delle loro funzioni. Quest'ultima lettura, che trova appiglio al successivo comma 7, sembra coerente con l'ipotesi in cui il conferimento coinvolga tutti i Comuni di una medesima Comunità: ove cioè il territorio dell'Unione montana si sovrapponga esattamente a quello della preesistente Comunità. In tale evenienza, il primo comma citato andrebbe letto nel senso di condizionare la trasformazione delle Comunità in Unioni montane ad un fatto costitutivo di origine locale, e cioè alla volontà dei Comuni coinvolti di sommare alla risalente gestione di forestazione ed agricoltura una pluralità di nuove funzioni. Con la conseguenza, a loro favorevole, che tale soluzione pare a tal punto auspicata dal legislatore da vederla premiata mediante la suddetta trasformazione in Unione montana (il che comporta la capacità di regolarne l'organizzazione ed il funzionamento sulla base delle autonomistiche soluzioni consentite dall'art. 26, sulle Unioni, e non invece di vederla conformata alle più rigide e centralistiche regole regionali sulle Comunità).

Tale lettura non pare potersi altrettanto felicemente adattare al caso di quei Comuni montani che vogliono sì associarsi, ma in un ambito diverso da quello che attualmente forma la Comunità montana nella quale insiste il loro territorio così né la loro Unione può dirsi "montana" (in quanto la Comunità rimane in

<sup>8</sup> Si veda Consiglio di Stato, adunanza generale, parere 8 giugno 2000.

essere), né la Comunità può a sua volta dirsi tale (perché quei Comuni hanno conferito le loro funzioni non a lei bensì ad un altro, nuovo soggetto).

A questi problemi si aggiungono quelli relativi all'individuazione del soggetto autorizzato a costituire le Comunità-Unioni (la L. n. 265/1999 nell'abrogare la potestà legislativa regionale non chiarisce la natura del decreto presidenziale che la sostituisce: possiede una natura meramente recettizia della volizione comunale ovvero, come sostengono talune Regioni, ne conserva i caratteri sostanzialmente costitutivi, così potendola anche ignorare?); alla organizzazione degli organi di governo, alla sorte delle contribuzioni dedicate alle Unioni e non alle Comunità (salvo queste ultime non possano dirsi trasformate *de jure* in Unioni di diritto speciale); alla legittimazione delle Comunità montane, che sempre in forza di quella tesi riuscirebbero infine ad acquisire quel ruolo più significativo nel governo locale che non hanno invero mai raggiunto; alla volontà regionale di recuperare quello spazio regolativo che la L. n. 265/1999 le sottrae nel governo degli ordinamenti locali della montagna (laddove abroga, all'art. 7, 3° comma, la riserva della legge regionale nella definizione dei fondamentali profili attinenti tanto alla delimitazione quanto all'organizzazione ed in parte al funzionamento delle Comunità montane).

Da qui, potrebbe partire, il conflitto che coinvolgerebbe da un lato i Comuni e dall'altro le Comunità montane e le Regioni, rispetto al quale in Governo (se si eccettua il rinvio di una legge della Regione Emilia-Romagna che si proponeva di continuare a regolare l'organizzazione degli organi comunitari) non è stato in grado di prendere posizione.

## 2.2. Il Decreto legislativo n. 267/2000

La materia degli enti locali è stata ulteriormente modificata con l'approvazione del Decreto legislativo n. 267/2000, con il quale, non potendo investire il riordino totale della disciplina, difettando di una delega in tal senso da parte del Parlamento, il Governo Amato ha operato comunque alcune integrazioni e innovazioni.

L'art. 27 del nuovo Testo Unico, in larga parte corrispondente all'art. 28 della L. n. 142/1990, definisce le Comunità montane come

“unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani” la cui finalità è la “valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato di funzioni comunali”.

*Fabio Zanolli*

Con tale riformulazione (e l'abrogazione del previgente comma 7) si evidenzia la natura di Unioni delle Comunità montane, le quali pur restando enti necessari dotati delle funzioni concernenti la promozione dei territori montani, divengono innaturali destinatari dei conferimenti da parte dei comuni che rientrano nel loro ambito.

Pur nella prospettiva di una differenziazione nella allocazione delle risorse, le Comunità montane potrebbero quindi ricondursi alla tipologia delle forme associative intercomunali e non venire più concepite quali livelli istituzionali aggiuntivi. Questa impostazione pare escludere la tesi che ammetteva la convivenza, nel medesimo ambito territoriale, di due diverse forme associative: questo non soltanto per l'avvenuta abrogazione della norma che tale possibilità lasciava intuire, ma anche per la palese impossibilità di conservare una Unione di comuni, all'interno di un'altra unione, pur speciale, in quanto competente a svolgere anche le funzioni correlate allo specialismo territoriale. A sostegno di quanto delineato potrebbero invocarsi, come ragioni non secondarie, la semplificazione amministrativa che a partire dalla L. n. 52/1997 costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento.

### *2.3. La disciplina costituzionale*

La recente riforma del Titolo V della Costituzione non ha reso meno instabile il fondamento legale delle Comunità montane, quale l'Unione dei Comuni montani accolta nella L. n. 265/1999 e quindi confluita intatta nel Testo Unico appena richiamato. Oltre al non riconoscerlo quale Ente costituzionale, le nuove norme non sembrano ammettere, infatti, il conferimento di funzioni amministrative direttamente in capo alle Comunità, in quanto pretendono la loro attribuzione ai Comuni "salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". L'elenco di tali tipologie di Enti non ci sembra possa essere letto se non in via di stretta interpretazione, con il risultato di ricollocare i Comuni al centro e alla base di ogni manovra di associazione comunitaria eterodiretta dalla Regione e comunque scissa da una loro manifesta volontà adesiva.

Ciò vale non solo con riguardo alle funzioni già statali e regionali che sono state direttamente conferite alle Comunità in attuazione della legislazione regionale attuativa della L. n. 59 citata (come ad esempio quella dell'Emilia-Romagna), ma diremmo anche con riguardo a quelle, sulla forestazione e l'agricoltura e in

genere sugli interventi per la montagna, assegnate alla loro competenza dalla legge statale; come del resto giustifica il fatto che tale modello di Ente non è conosciuto in tutto il territorio nazionale e che, anzi, la sua soppressione è stata recentemente dichiarata costituzionalmente legittima con motivazioni, espressamente estese anche al caso delle Regioni ordinarie, apparentemente indefettibili già sulla base del previgente testo costituzionale (che pure affiancava il riconoscimento di Comuni e Province alla menzione di “altri Enti Locali”, ora cassata in luogo del surriferito elenco e connessi principi di organizzazione del riparto delle competenze dettato dal nuovo art. 118).

Ne deriva, a mio avviso, che se difficilmente potrà ancora sostenersi che le Comunità siano titolari di “funzioni proprie”, altrettanto potrà decadere il presupposto logico-giuridico, già di per sé forzoso, che le descrive quali luoghi “blindati” cui spetta l’esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni montani o a questi conferite dalla Regione (art. 28, 1° comma, Testo Unico) prescindendo dalla loro esplicita volontà.

Le conseguenze di tale lettura, ove corretta, sarebbero evidentemente quelle di smentire la duplicazione di modelli distinti fra le realtà associative della montagna e della pianura introdotta dalla L. n. 265/1999, così riconsegnando i Comuni e l’istituto dell’Unione dei Comuni (di cui all’art. 23 Testo Unico) al loro originario ruolo, centrale e volontaristico.