

DIREZIONE REGIONALE ATTIVITA' DELLA PRESIDENZA
AREA "STUDI E SALVAGUARDIA DELLE COMPETENZE NORMATIVE
DELLA REGIONE – BIBLIOTECA GIURIDICA"

NOTA A SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE N.326 DEL 3 NOVEMBRE 2010
(COMUNITA' MONTANE – BILANCIO E CONTABILITA' PUBBLICA)

A cura del dr Elvezio Ercoli

21 dicembre 2010

NOTA A SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE N.326 DEL 3 NOVEMBRE 2010

(COMUNITA' MONTANE – BILANCIO E CONTABILITA' PUBBLICA)

La legge 23 dicembre 2009, n.191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Stato – legge finanziaria 2010), nell'adottare una serie di misure di contenimento della spesa pubblica, ha previsto nell'articolo 2, **commi 186, lettere a) ed e), e 187** alcune disposizioni che sono state impugnate con autonomi ricorsi dalle regioni Calabria, Toscana, Liguria e Campania.

L'art.2, comma 186, lettere a) ed e) prevede, in relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, che i Comuni devono altresì adottare le seguenti misure:

- a) soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267;
- b) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti con assunzioni, da parte dei Comuni, delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto.

L'art. 2, comma 187 prevede che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del ministero dell'interno. Ai fini di cui al secondo periodo sono considerati comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare.

Prima che la Corte Costituzionale si pronunciasse sui ricorsi in argomento, i commi 186 e 187 sono stati modificati con successivi interventi legislativi.

L'art.1, comma 2 del decreto – legge 25 gennaio 2010, n.2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni) nel testo originario prevede: **“le disposizioni di cui ai commi 184, 185 e 186 dell'art.2 della legge 23 dicembre 2009, n.191, e successive modificazioni, si applicano a decorrere dal 2011 ai singoli enti per i quali ha luogo il rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo”**. Vengono così **differiti gli effetti** della disposizione rispetto alla formulazione originaria della stessa.

In sede di conversione del citato decreto – legge, ad **opera della legge 26 marzo 2010, n.42**, sono state apportate ulteriori modificazioni al comma 186:

- in riferimento al comma 186, lettera e) – **soppressione dei consorzi – permane la decorrenza dell'applicazione della disposizione dal 2011**,

- In riferimento al comma 186, lettera a), la **decorrenza della disposizione è stata fissata , in ogni comune interessato, dalla data di scadenza dei singoli incarichi dei difensori civili e dei direttori generali in servizio.** Il medesimo comma 186, lettera a) è stato, inoltre, modificato nel senso che **la previsione della soppressione del difensore civico è da riferirsi soltanto al difensore civico comunale**, le cui funzioni sono state attribuite ora a quello della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune, mediante anche ridefinizione della sua denominazione in **“difensore civico Territoriale”**.

Il comma 186, lettera e), del medesimo articolo è stato a sua volta modificato **nel senso di escludere dalla soppressione ivi prevista i bacini imbriferi montani (BIM)**, costituiti ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n.959. Rimane fermo il trasferimento ai comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi.

Infine l'art. 14, comma 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122 ha **dettato nuove disposizioni sull'esercizio in forma associata delle funzioni dei comuni**: *“Le funzioni fondamentali dei Comuni, previste dall'art. 21, comma 3 della citata legge n.42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei Comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti”*.

Il D.L. 2/2010, nel testo risultante dalla relativa legge di conversione, con il comma 1-sexies dell'art.1 **ha inciso sulle disposizioni del comma 187**, articolo 2 della legge 191/2009 come segue:

- a) è rimasta inalterata la disposizione relativa alla cessazione del finanziamento statale in favore delle comunità montane di cui all'art.34 del d.lgs. 504/1992 e alle altre disposizioni di legge relative alle medesime comunità;
- b) le parole **“ai comuni montani”** sono state **sostituite** da quelle **“ai comuni appartenenti alle comunità montane”**;
- c) sono state **aggiunte al comma 187**, secondo periodo, le parole **“previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997.n.281”**;
- d) è stata **soppressa, infine, la disposizione che qualificava come montano il comune con il requisito altimetrico superiore ai 600 metri sopra il livello del mare in cui dovrebbe trovarsi almeno il 75 per cento del territorio comunale.**

A seguito delle intervenute modifiche legislative, sono notevolmente mutate le originarie disposizioni del comma 186:

- in riferimento alla lettera a), pur rimanendo **confermata la soppressione del difensore civico comunale**, le sue funzioni **vengono attribuite**, mediante apposita convenzione tra più comuni **al difensore civico della provincia, denominato “difensore civico territoriale**;
- in riferimento alla lettera b), l'art.14, comma 28 del decreto legge 78/2010 ha **reintrodotta l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni.**

Essendo sostanzialmente modificato il contenuto del comma 186 dell'art. 2 della legge 191/2009, ed **in assenza di successive specifiche impugnazioni, la Corte ha rilevato la mancanza di effettività ed attualità delle doglianze delle Regioni, dichiarando “inammissibile” la relativa questione di costituzionalità sollevata per “sopravvenuto difetto di interesse a proseguire il giudizio”.**

Con analoga argomentazione, la Corte ha **dichiarato inammissibile** per sopravvenuto difetto di interesse a proseguire il giudizio, la questione di costituzionalità della **parte sostanzialmente modificata del comma 187**. La **soppressione della disposizione** che qualificava come **montani i comuni in base a un requisito altimetrico e la sostituzione delle parole** “ ai comuni montani” con “ai comuni appartenenti alle comunità montane” hanno reso inattuali le censure di incostituzionalità mosse al comma 187.

La novella legislativa, sopra richiamata, **non ha invece modificato** la disposizione contenuta nella prima parte del comma 187, relativa alla cessazione del finanziamento statale stabilito in favore delle comunità montane dall'art.34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 e dalle altre disposizione di legge recanti finanziamenti dello Stato a favore delle comunità medesime; nonché quella relativa allo strumento del decreto ministeriale previsto per la ripartizione, in via transitoria, delle risorse pari al 30 per cento del finanziamento statale al quale si riferisce la norma in soppressione.

Per questa parte, quindi, tenuto conto della sostanziale identità di contenuto tra la originaria disposizione della prima parte del comma 187 e quella introdotta dalla novella disposta dal d.l. n.2/2010, la Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale **sia da ritenersi trasferita sul medesimo comma, quale risultante dal citato decreto legge.**

Richiamando la precedente sentenza 430 del 2007, la Corte ha preliminarmente **identificato la materia facendo riferimento all'oggetto della disciplina medesima, tenendo conto della sua ratio e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi , così da identificare anche l'interesse tutelato.**

Le disposizioni impugnate rientrano, per la Corte, **nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, previste tra quelle di competenza concorrente di cui all'art.117, 3 comma Cost.;** ed i limiti posti dalle stesse disposizioni possono essere qualificati **principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, alla duplice condizione della transitorietà della manovra di riequilibrio e della previsione non esaustiva degli strumenti o modalità di intervento.**

Richiamando la sentenza n.237 del 2009, viene anche affermato che ai fini di coordinamento della finanza pubblica si può incidere, attraverso la fissazione di principi fondamentali, su ambito materiale, quale quello relativo alle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle regioni.

Naturalmente, la disciplina dettata dal legislatore **non deve ledere il generale canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.** E nel rispetto della ragionevolezza e proporzionalità, va valutata la destinazione ai comuni facenti parte delle comunità montane di parte delle risorse in questione, sia pure in via transitoria,

previsione quest'ultima che connota l'intervento dello Stato come "riduzione progressiva" del finanziamento statale, nel quadro di una complessiva manovra di finanza pubblica.

Le disposizioni della prima parte del comma **187**, secondo la Corte, **superano però solo in parte il vaglio della ragionevolezza**, infatti per quanto attiene al fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cui fa espresso riferimento l'art. 34, comma 3, del d.lgs. n.504 del 1992), **il comma in esame non contiene alcuna indicazione, che pure sarebbe stata necessaria, in ordine al pagamento delle rate di ammortamento sui mutui pluriennali ancora in essere, stipulati dalle comunità montane con il concorso dello Stato, che ha fatto sorgere in capo a queste ultime un legittimo affidamento.**

Tale irragionevolezza si riverbera sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali (art.119 Cost.) lasciando **privo di copertura finanziaria** un settore di rilievo quale è quello degli investimenti strutturali a medio e lungo termine effettuati mediante la stipulazione di mutui originariamente garantiti dal finanziamento statale.

Sotto altro aspetto, **viziato da illegittimità costituzionale è anche il generico ed indeterminato riferimento ai finanziamenti statali di cui alle "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane"**. La disposizione in questione viola i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate, palesando un'intrinseca irragionevolezza della normativa impugnata, oltre ad impedire una realistica valutazione degli effetti della normativa stessa sull'autonomia finanziaria delle Regioni.

Viene evidenziato che i provvedimenti finanziari dello Stato, pur dovendo avere un carattere di assoluta generalità e lo scopo di porre un freno al dilagare della spesa, **non possono, tuttavia, prescindere dalla individuazione certa delle fonti di finanziamento** delle spese degli enti locali territoriali e dunque anche delle comunità montane.

Per quanto da ultimo richiamato, la Corte ha **dichiarato l'illegittimità** costituzionale dell'art.2, comma 187, primo periodo, della legge 191 del 2009, nella parte in cui, nel richiamare l'articolo 34 del d.lgs 504/1992, **viene soppresso il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti**, nonché nell'inciso "**e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane**". Come conseguenza logica - **considerata la mancata individuazione certa delle fonti di finanziamento** - viene, altresì, dichiarata l'illegittimità costituzionale della previsione, contenuta nel successivo secondo periodo, della devoluzione, in via transitoria, ai comuni facente parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse, sia **derivanti dal fondo ordinario nazionale per gli investimenti**, sia **spettanti agli stessi organismi in applicazione della altre disposizione di legge come sopra specificato.**

Alla luce della pronuncia in esame, emerge la necessità di un intervento normativo che riformuli il precitato comma 187, in linea con il dispositivo della sentenza stessa sulla base dei principi enucleati dalla Corte Costituzionale.