

Le entrate siano certe, salvo che per la spesa corrente

di Giovanni Di Cosimo

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2011)

1. La Corte annulla parzialmente una disposizione della legge finanziaria 2010 che riduce in maniera drastica il finanziamento statale per le comunità montane¹. La censura investe profili di irragionevolezza che ledono l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione. Il percorso argomentativo che conduce a questo risultato si articola in due tappe.

Nella tappa iniziale il ragionamento prende avvio dalla finalità della disposizione che la Corte individua nel contenimento della spesa pubblica. Il passo successivo riconosce che l'intervento normativo è legittimo perché ricade nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Dopo di che la Corte afferma che i principi della materia concorrente coordinamento del bilancio pubblico si impongono anche nell'ambito della materia residuale comunità montane². Nell'ultimo passo rileva che la disposizione non cancella totalmente il finanziamento perché: a) dispone il trasferimento del 30% ai comuni che fanno parte delle comunità montane³; b) un'altra disposizione della medesima legge finanziaria rimodula i finanziamenti per gli enti locali. La conclusione è che la disposizione non viola l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali «anche quale garanzia di risorse per il finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite».

2. L'altra tappa parte dal presupposto che un intervento normativo di questo tipo deve tuttavia rispondere ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità, visto che il principio di ragionevolezza costituisce «limite generale all'esercizio della potestà legislativa». La sentenza considera che il principio sia rilevante sotto due profili, che corrispondono ad altrettante previsioni contenute nella disposizione impugnata.

Il primo profilo riguarda il fondo per gli investimenti: posto che il concorso dello Stato alla stipulazione dei mutui pluriennali ha fatto sorgere nelle comunità montane «un legittimo affidamento», la disposizione della legge finanziaria è irragionevole perché «non contiene alcuna indicazione, che pure sarebbe stata necessaria, in ordine al pagamento delle rate sui mutui pluriennali ancora in essere, stipulati dalle comunità montane con il concorso dello Stato». La disposizione è dunque incostituzionale laddove cancella il concorso statale al fondo nazionale per gli investimenti, ossia alle spese in conto capitale.

Il secondo profilo riguarda il «generico ed indeterminato riferimento (...) alla cessazione dei finanziamenti statali» previsti dalle «altre disposizioni di legge relative alle comunità montane». Questo rimando generico «non consente di verificare la fonte e la destinazione delle risorse statali soppresse». In altre parole, non è possibile una «realistica valutazione degli effetti della normativa stessa sull'autonomia finanziaria delle Regioni». Ne segue la violazione dei «principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali sono preordinate».

¹ Sulla pronuncia cfr. F. CALZAVARA, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 326 del 2010: una sentenza quasi additiva? (ovvero "il legislatore non dimentichi ragionevolezza e proporzionalità")*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2010; N. VICECONTE, *La Corte chiarisce sulle comunità montane*, in *www.rivistaaic*, n. 2/2011; C. TUBERTINI, *Riflessioni sullo stato attuale e futuro delle Comunità montane nel quadro delle forme associative tra enti locali*, in *Giur. cost.*, 2010, 4696 ss.

² Punto stabilito dalla sent. 237/2009, ma poco convincente come cerco di dimostrare in *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in *Questa Rivista*, 2010, 616 ss. La giurisprudenza costituzionale comprende la materia delle comunità montane fra le materie residuali regionali (sentt. 244 e 456/2005, 397/2006, 237/2009, 27/2010, 91/2011).

³ Ma solo in via transitoria, fino all'avvio dell'agognato federalismo fiscale.

La disposizione è dunque incostituzionale anche nel punto in cui fa generico riferimento alle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane.

3. Ricapitolando, la sentenza riguarda tre canali di finanziamento per le comunità montane che la disposizione della legge finanziaria 2010 ha prosciugato. Dopo la pronuncia resta inaccessibile il canale di finanziamento per la spesa corrente che la stessa disposizione individua col rimando al decreto legislativo di riordino della finanza degli enti territoriali (prima tappa dell'argomentazione). Invece la Corte ristabilisce il canale relativo alla spesa in conto capitale – si tratta di fondi per investimenti – che la disposizione individua riferendosi al medesimo articolo del decreto sulla finanza locale. Inoltre, la Corte ripristina anche il canale che la disposizione individua per mezzo del generico rimando alle altre leggi sulle comunità montane.

La riapertura dei due canali di finanziamento è il risultato dell'applicazione del principio di ragionevolezza (seconda tappa dell'argomentazione). Mentre il canale per la spesa in conto capitale viene riaperto per la necessità di rispondere di obbligazioni già contratte (per far fronte ai mutui contratti per gli investimenti), il canale individuato col "generico ed indeterminato riferimento" alle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane viene riaperto a causa della cattiva tecnica di redazione della norma⁴.

4. I principi (certezza delle entrate, affidamento, corrispondenza tra risorse e funzioni) che sono alla base della riapertura del canale di finanziamento individuato mediante il generico riferimento alle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane, potenzialmente avrebbero potuto giustificare anche la riapertura del canale per la spesa corrente, senza – fra l'altro – che fosse necessario tirare in ballo l'inflazionato principio di ragionevolezza. In particolare, al principio di corrispondenza tra risorse e funzioni si collega il motivo di incostituzionalità proposto dalla Regione Liguria secondo cui l'eccessiva riduzione dei finanziamenti statali compromette l'esercizio delle funzioni.

Nella prima tappa dell'argomentazione la Corte ignora però questo motivo di incostituzionalità. Del resto, quando in una precedente occasione sempre relativa alle comunità montane, l'ha preso in esame, l'ha respinto⁵. Eppure, la Corte ha da tempo elaborato un orientamento secondo cui «la Costituzione non garantisce alle Regioni una determinata quantità di risorse, ma solo il diritto a disporre di risorse finanziarie che risultino complessivamente non inadeguate rispetto ai compiti loro attribuiti»⁶. Dove il punto che va qui sottolineato è la necessaria adeguatezza delle risorse statali rispetto alle funzioni⁷.

La conclusione opposta è suggerita da un passaggio della citata sent. 27/2010 secondo cui spetta alle Regioni finanziare le comunità montane, con la conseguenza – si deve supporre – che lo Stato può sfilarsi quando vuole. Nondimeno, la stessa sent. 326/2010 prevede almeno un caso in cui lo Stato è invece tenuto ad assicurare il finanziamento (per i mutui pluriennali).

Secondo un'altra possibile obiezione, il principio di adeguatezza dei finanziamenti statali rispetto alle funzioni tutela le Regioni ma non le comunità montane che sono enti

⁴ Si deve supporre che se il legislatore avesse indicato puntualmente le «altre disposizioni di legge relative alle comunità montane», sarebbe stato possibile verificare agevolmente la fonte e la destinazione delle risorse tagliate, col risultato che la previsione non sarebbe incorsa nella censura di irragionevolezza.

⁵ Sent. 27/2010 su cui cfr. N. VICECONTE, *Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?*, in *www.rivistaaic*, n. 0/2010. Anche questa sentenza riguarda i finanziamenti di cui al decreto legislativo di riordino della finanza locale, che il dl 112/2008 riduce di 30 milioni all'anno per tre anni consecutivi. In precedenza, la finanziaria 2008 aveva ridotto il fondo ordinario previsto dal decreto legislativo di riordino della finanza degli enti territoriali di 33,4 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009.

⁶ Sent. 507/2000.

⁷ Affermazione ricorrente nella giurisprudenza della Corte: sentt. 307/1983, 381/1990, 356/1992, 370/1993, 222/1994, 138/1999, 208/2001, 437/2001, 29/2004, 381/2004.

non necessari. Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale considera le comunità montane una “proiezione dei comuni”, ragion per cui la riduzione dei finanziamenti «impedisce l’assolvimento delle funzioni spettanti alla “proiezione” dell’ente locale», e dunque comporta una lesione dell’autonomia dei comuni⁸. In altre parole, il taglio dei finanziamenti mette a rischio l’esercizio di funzioni che, in mancanza delle comunità montane, sarebbero in capo ai comuni montani⁹, per cui, in ultima analisi, pregiudica funzioni comunali, ossia di enti territoriali che, al pari delle Regioni, sono previsti dalla Costituzione¹⁰. In questa prospettiva, il ricorso riguarda la lesione di attribuzioni degli enti locali che le Regioni possono difendere davanti alla Corte qualora vi sia una consequenziale violazione della propria sfera di autonomia¹¹, nel caso di specie sul versante dell’autonomia finanziaria. Il venir meno dei finanziamenti statali costringe infatti le Regioni ad intervenire con propri fondi, sempre ammesso che non vogliano assecondare la linea della chiusura delle comunità montane alla quale sembrano puntare i tagli statali¹².

5. Il punto controverso è dunque se la riduzione dei finanziamenti effettivamente renda inadeguate le risorse per l’esercizio delle funzioni¹³. La Corte ha ripetutamente rigettato i ricorsi regionali che non dimostravano questa circostanza di fatto¹⁴. La sentenza afferma che la disposizione lascia «una parte consistente del finanziamento», e quindi implicitamente nega che le risorse siano inadeguate. L’affermazione si basa: a) sul citato fatto che la disposizione assegna il 30% del finanziamento ai comuni compresi nelle comunità montane; b) sulla riferita circostanza che un altro articolo della legge finanziaria rimodula le misure a favore degli enti locali; c) sulla considerazione che lo stesso intervento ablativo della Corte relativamente alle spese in conto capitale (fondi per le opere pubbliche) contribuisce a ridurre l’entità del taglio.

Tuttavia, il secondo e terzo punto non convincono del tutto. Il secondo perché la disposizione della legge finanziaria che, come dice la Corte, rimodula, stabilisce che gli interventi sul fondo ordinario devono essere effettuati «garantendo una riduzione complessiva degli stanziamenti pari a 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio»; ovvero – salvo errori ed omissioni¹⁵ – gli stanziamenti nel complesso non aumentano ma subiscono una contrazione. Il terzo perché la sentenza giudica una previsione relativa alla spesa corrente alla luce degli effetti del suo intervento ablativo su un’altra previsione relativa alla spesa in conto capitale contenuta nella stessa disposizione; il che è quanto dire che il finanziamento per la spesa corrente può essere drasticamente ridotto perché resta il finanziamento per la spesa in conto capitale, nonostante che i fondi destinati a una categoria di spesa non possano essere utilizzati per l’altra.

⁸ Così il ricorso della Regione Calabria che in realtà parla di «totale eliminazione» dei finanziamenti.

⁹ Le comunità montane sono state «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» (sent. 229/2001).

¹⁰ Per la tesi dell’estensione alle comunità montane delle prerogative di autonomia dei comuni cfr. G.C. DE MARTIN e M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2009, 2970 ss.

¹¹ Da ultimo 298/2009 (su cui si può vedere G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in questa *Rivista*, 2010, 785 ss.).

¹² La Corte ha rilevato che non esiste un divieto di soppressione delle comunità montane (sent. 229/2001). Tuttavia, sarebbe auspicabile che l’obiettivo fosse perseguito con maggiore coraggio politico, e quindi direttamente, e non indirettamente, facendole morire di inedia.

¹³ C. TUBERTINI, *op. cit.*, rileva che il fondo ordinario è passato dai 190 milioni di euro del 2007 a 14 milioni di euro per il 2010 (somma che tiene conto dell’intervento della Corte).

¹⁴ Per es. la sent. 27/2010 rileva che la Regione ricorrente non «fornisce elementi tali da dimostrare che le comunità montane, a causa della riduzione del fondo loro destinato dallo Stato, non potranno funzionare».

¹⁵ La Corte ha più volte messo in guardia dall’analisi «atomistica di manovre finanziarie complesse mediante le quali spesso si verifica che alla riduzione di alcune risorse finanziarie si accompagni l’aumento di altre» (sent. 27/2010; v. anche sentt. 431/2004, 115/2006, 298/2009).