



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**  
**10/007/CR8b/CUB8/C1**

PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA SITUAZIONE DELLA FINANZA DELLE COMUNITÀ  
MONTANE CON RIFERIMENTO ALL'ARTICOLO 2, COMMA 187, DELLA LEGGE 23  
DICEMBRE 2009, N. 191 (LEGGE FINANZIARIA 2010)

NOTA DI LETTURA

La Legge Finanziaria (legge 191/2009) e la Legge di Bilancio (legge 192/2009), dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, entrano in vigore, rispettivamente, il primo e il 14 gennaio 2010. Il decreto legge approvato il 13 gennaio in Consiglio dei Ministri non modifica la disciplina del comma 187 relativa al taglio per le comunità montane.

Il suddetto comma 187 dispone la **cessazione del concorso ordinario dello Stato al finanziamento delle comunità montane, previsto dall'articolo 34 del D.L. n. 504/1992 e da ogni altra disposizione di legge relativa alle comunità montane.** Testualmente la norma reca: *“A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente 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 e' 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”*.

**INTERPRETAZIONE IN MERITO ALLA ESATTA ENTITA' DEL TAGLIO DI FINANZIAMENTI – primo periodo del comma 187.**

In merito alla **esatta entità dei finanziamenti soppressi** sono circolate interpretazioni diverse

**Con riferimento all'art. 34 del decreto legislativo 504/1992**

Da una parte, in via restrittiva e valorizzando il puntuale richiamo operato dal comma 187 all'art. 34 d.lgs. 504/92 si è sostenuto che il “taglio” riguardi solo alcune, ma non tutte, le componenti dei contributi erariali per le Comunità montane.

E' opportuno richiamare che i contributi erariali per le Comunità montane, iscritti sul Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali, sono articolati in tre diverse componenti: contributo ordinario, contributo consolidato e contributo per sviluppo investimenti.

Il **contributo ordinario** era, nel 2008, al netto del primo taglio della finanziaria Prodi, pari ad Euro 99.638.782, 63, ma **nel 2009**, a causa dei tagli della suddetta finanziaria (66,6 milioni) e della l. 133/08 (30 milioni) è sceso ad **Euro 36.238,782, 63**. All'interno del contributo ordinario distinguiamo poi diverse voci:

- contributo base, pari nel 2009 ad euro 11.238,782, 63;
- 20 mln. di euro che erano previsti per il triennio 2007/2009 dalla legge 296/2006 comma 703, e cessavano nel 2009, ma sono stati prorogati per gli anni 2010-2011-2012 dal comma 23 della legge finanziaria per il 2010;
- 5 milioni di Euro previsti originariamente dal comma 154 della l. 266/2005, confermati nel 2008 dal DL. 154/08 e riconfermati per quest'anno dall'art. 4 comma 2 del decreto legge approvato il 13.1.2010 in CdM<sup>1</sup>;
- altri contributi generali relativi ad oneri contrattuali 2004-2005, pari ormai a circa un milione di euro.

Il **contributo consolidato** era, **nel 2009**, di circa **euro 37 milioni di euro**, in calo modesto ogni anno. In questo contributo sono compresi: oneri contrattuali per le annualità 86-88 e 88-90, ed altri legati a leggi degli anni 70 per emergenza terremoto e per l'occupazione giovanile nel mezzogiorno; per effetto di queste due ultime voci il contributo consolidato va largamente a beneficio delle regioni del Sud Italia; in effetti dei 37 milioni di euro complessivi circa 27 milioni sono riservati a: Campania (poco meno di 15 milioni di euro da sola), Puglia, Basilicata e Calabria.

Il **contributo per sviluppo investimenti** era nel 2009 di **Euro 14.424.453,26** non risulta essere mai stato tagliato ma strutturalmente diminuisce negli anni (con l'estinzione dei mutui) e riguarda risorse rigidamente vincolate nella destinazione.

Solo la voce "base" del contributo ordinario è stata tagliata con la finanziaria Prodi e con la l. 133/2008. Non hanno invece subito tagli le altre voci del contributo ordinario, né i contributi consolidato e sviluppo investimenti.

Prospetto riassuntivo

Componenti del Fondo ordinario statale CM	2008	2009
Contributo base ordinario	74.638.782, 63 (per Ministero: 61.380.0000,00)	11.238.782, 63 (per Ministero: 7.270.000,00)
altri contributi generali (oneri contrattuali 2004-2005)	+ altri contributi generali: 3.110.000 dati Ministero )	+ altri contributi generali: 1.180.000 dati Ministero)

<sup>1</sup> Che reca: "2. Per l'anno 2010 i trasferimenti erariali in favore di ogni singolo ente sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 2-quater, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, inserito dalla legge di conversione 4 dicembre 2008, n. 189, ed alle modifiche delle dotazioni dei fondi successivamente intervenute". Nel 2009 si era provveduto invece con legge di conversione del dl 154/08 art. 2 quater che, analogamente, disponeva che "Per l'anno 2009 i trasferimenti erariali in favore di ogni singolo ente sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 2, comma 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ed alle modifiche delle dotazioni dei fondi successivamente intervenute".

Contributo ordinario – comma 703 l. 296/06 e ora comma 23 l. finanziaria 2010	20.000.000,00	20.000.000,00
Contributo ordinario – art. 2 quater DL 154/08 ora DL 13 gennaio 2009 art.	5.000.000,00	5.000.000,00
Contributo consolidato (comprende oneri contrattuali anni 80)	37.491.393,06 (per Ministero: 36.810.000,00)	37.491.393,06 (per Ministero: 36.670.000,00)
Contributo sviluppo investimenti	14.424.453,26 (per Ministero: 14.410.000,00)	14.424.453,26 (per Ministero: 14.180.000,00)
totale	151.554.628,95 (per Ministero: 140.710.000)	88.154.628,95 (per Ministero: 84.300.000)
* i dati “per Ministero” sono tratti dalla Relazione del dott. Verde DG Finanza Locale nell’Audizione alla Commissione V della Camera dei deputati (4.11.1009)		

Valorizzando il dato letterale del comma 187 della finanziaria 2010 che dispone la soppressione del “finanziamento delle comunità montane previsto dall’articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504” vi è chi ha ritenuto che il taglio non travolga l’intero contributo erariale alle Comunità montane, ma riguardi esclusivamente le componenti del fondo ordinario menzionate nel citato articolo 34<sup>2</sup> e cioè il contributo ordinario e quello consolidato, escluso comunque il fondo

2 L’art. 34 del d.lgs. 502 /92 reca : 34. Assetto generale della contribuzione erariale.

1. A decorrere dall’anno 1994, lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e dei comuni con l’assegnazione dei seguenti fondi:

- a) fondo ordinario;
- b) fondo consolidato;
- c) fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale

2. A decorrere dal 1993 lo Stato concorre al finanziamento delle opere pubbliche degli enti locali con il fondo nazionale speciale per gli investimenti.

3. Lo Stato potrà concorrere, altresì, al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane, anche con un fondo nazionale ordinario per gli investimenti, la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria, ai sensi dell’articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468 , come modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362

4. Per le comunità montane lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci, ai sensi del comma 1, con assegnazione a valere sui fondi di cui alle lettere a) e b).

5. Ai sensi del comma 11 dell’articolo 54 della legge 8 giugno 1990, n. 142 , il complesso dei trasferimenti erariali di cui al presente articolo non è riducibile nel triennio, con esclusione di quelli indicati al comma 3.

sviluppo investimenti in quanto a rigore esso non trova fondamento nell'art. 34 ed è destinato a garantire mutui accesi dalle Comunità montane per opere che potrebbero essere, peraltro, ubicate sul territorio di Comuni che non coincidono con quelli destinatari del 30% dei fondi.

A partire da questa interpretazione, inoltre, si è sostenuto che il taglio al contributo ordinario non riguarderebbe tutte le voci in cui questo si scompone, ma, analogamente a come si operò in occasione della l. 244/2007 (si veda documento delle regioni trasmesso alla Conferenza Unificata in data 6 marzo 2008), esso sarebbe limitato solo alla voce "base"; ciò è suffragato anche dalla constatazione che le altre componenti del contributo ordinario sono i 20+5 milioni previsti ora, rispettivamente, come ricordato, dal l'art. 2 comma 23 l. 191/09 e dall'art. 4 comma 2 del DL 13 gennaio 2010.

Queste interpretazioni troverebbero in parte conferma nel fatto che, a quanto risulta, il contributo erariale spettante alle comunità montane, iscritto sul Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali (cap. 1316/Ministero dell'interno), ammonterebbe per il 2010 a 50 milioni di euro e non sarebbe dunque stato azzerato (questo secondo gli uffici studi di Camera e Senato). Il Ministero, però, sentito per le vie brevi, sembra assecondare l'interpretazione rigorosa di un taglio radicale di tutte le risorse, cioè dell'azzeramento del fondo.

Con riferimento all'inciso finale del primo periodo del comma 187 che dispone il taglio con riferimento anche a tutte le "altre disposizioni di legge relative alle Comunità montane".

I ragionamenti sopra riportati, che mirano ad una interpretazione della norma che riduca l'entità dei tagli alle Comunità montane trovano limite nel fatto che il comma 187, mentre afferma che "**lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504**", aggiunge anche in chiusura un inciso: "**e dalle altre disposizioni di legge relative alle Comunità montane**" che evidentemente mira ad escludere ogni finanziamento statale "ordinario" alle Comunità montane.

La soluzione interpretativa "restrittiva" che limita il taglio può comunque essere sostenuta se l'inciso "**e dalle altre disposizioni di legge relative alle Comunità montane**" viene riferito alle altre norme di legge che hanno disposto riduzioni del contributo ordinario ai sensi, in particolare, della l. 244/2007 (art. 2 commi 31 e 16). In caso contrario, il taglio non potrebbe che coincidere con l'ammontare complessivo del fondo statale ordinario erogato alle Comunità Montane della regione nel 2009.

Nonostante l'ampiezza dell'inciso di chiusura si può comunque ritenere che i tagli non si estendano a tutte le altre norme statali che prevedono contributi/trasferimenti alle Comunità montane legati a specifiche finalità (e non semplicemente di "funzionamento") come, ad esempio, quelli per progetti di sviluppo delle zone montane (fondo nazionale montagna, peraltro azzerato anch'esso nel 2010) per la gestione associate di funzioni e servizi, o le risorse che finanziano i PSR agricoltura, etc.

---

6. I contributi sui fondi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 vengono corrisposti in due rate uguali, di cui la prima entro il mese di febbraio e la seconda entro il mese di settembre di ciascun anno.

## **SECONDO PERIODO DEL COMMA 187 CHE DISCIPLINA LA DESTINAZIONE DEL 30% DELLE RISORSE RISPARMIATE AI COMUNI CON IL 75% DEL TERRITORIO SOPRA I 600 M. S.L.M.**

### **Presunta nuova classificazione della montanità**

**Lo stesso comma 187, nel suo periodo finale, in attesa dell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, dispone l'assegnazione del 30 per cento di tale contributo** (quello "tagliato" alle CM) **in favore dei comuni montani; a tal fine, sono considerati montani** i Comuni in cui almeno il 75% del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare.

E' evidente che non possiamo quantificare l'entità dei contributi che astrattamente potrebbero ricevere i Comuni qui elencati in applicazione della norma, sia perché non è ancora del tutto chiarita l'entità del taglio alle Comunità montane (su cui calcolare questo 30%), sia perché non è noto con quali criteri lo Stato procederà al riparto tra tutti i comuni italiani aventi queste caratteristiche, la maggior parte dei quali concentrati, naturalmente, nelle regioni dell'arco alpino.

In base ad alcuni primi dati acquisiti informalmente tra i colleghi delle diverse regioni risulta, che i Comuni aventi le caratteristiche richieste dal comma 187 sono 31 su 136 comuni montani in Emilia Romagna, 24 su 160 in Toscana, 291 su 530 in Lombardia, 20 su 235 in Liguria, 9 su 10 in Umbria, 50 su 240 in Lazio, 15 su 234 in Sardegna, in Abruzzo sono circa la metà .

E' bene comunque **smentire** decisamente e da subito alcune interpretazioni **circolate (anche da parte della stessa Uncem) secondo le quali questa disposizione avrebbe determinato una nuova e diversa classificazione della "Montanità"** che andrebbe a sostituirsi a quella attualmente vigente disciplinata dalle leggi n. 142/90, n. 97 del 1994, da diverse leggi settoriali nazionali e dalla legislazione regionale attuativa. I criteri di definizione dei "comuni montani" contenuti in questa norma valgono infatti, inequivocabilmente, e per sua espressa disposizione, solo al fine della assegnazione del 30% del contributo tagliato.

A tutti gli altri fini (e per le molteplici agevolazioni previste in diversi settori) resta pienamente applicabile la definizione generale di comune montano, e non si producono modifiche rispetto alla situazione precedente.

### **Possibili profili di impugnazione per illegittimità costituzionale di questo comma**

Sono allo studio possibili profili di incostituzionalità da far valere dinanzi alla Corte Costituzionale per esigere una dichiarazione di incostituzionalità di questa norma. A tal proposito possono essere richiamate, ed anzi oggi ancor più rafforzate, le argomentazioni già sostenute dalla Regione Liguria nell'ambito del ricorso (n. 72/2008) alla Corte Costituzionale proposto per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 6 bis, del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni, nella legge n. 133/2008, sul quale tuttavia la Corte Costituzionale non si è ancora pronunciata (l'impugnazione è stata discussa in udienza il 15 dicembre 2009, ed è ipotizzabile che se ne possa conoscere l'esito entro un paio di mesi).

Le argomentazioni della Liguria ricordano che si trattava (già col taglio del dl 112) dell'ennesimo intervento sulle Comunità montane (a seguito dei tagli già operati dalla Legge Finanziaria 2008) che sottende la volontà del Governo di sopprimere tali enti. Come già osservammo in occasione degli emendamenti presentati dal Governo in sede di conversione del D.L. 112/2008 relativo al taglio dei trasferimenti erariali alle Comunità montane, ancora una volta la norma risulta del tutto priva di

autosufficienza applicativa, posto che le Comunità montane esistono ed operano sui vari territori regionali, per effetto delle leggi regionali di riordino.

Si tratta, pertanto, di una misura che avrebbe richiesto, quanto meno, di essere concordata con le Regioni, che hanno la competenza legislativa in materia (cfr. sentenze della Corte Costituzionale n. 244 e 456 del 2005; n. 397 del 2006). Oltre alla violazione del principio di leale collaborazione, è prospettabile la violazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto l'art. 119 della Costituzione presuppone un equilibrio tra funzioni ed entrate ed obbliga lo Stato a dotare le Regioni dei mezzi per far fronte ai propri compiti, sia mediante trasferimenti di tributi erariali, sia mediante entrate proprie.

Roma, 27 gennaio 2010