

La legge 244/2007 e le Comunità Montane, luci ed ombre tra vincoli di spesa e necessità dei territori

di Ernesto Aceto

La finanza degli Enti Locali: cenni introduttivi

La finanza degli Enti Locali è sempre stata caratterizzata da una grande disomogeneità, dovuta a svariate e risalenti ragioni, tra cui assumono un ruolo preminente gli squilibri demografici, economici e territoriali.

Nel 1971, con la Riforma tributaria, si è cercato di attenuare i forti squilibri endemici e l'autonomia finanziaria e tributaria dei Comuni e delle province è stata fortemente ridimensionata, in quanto si è preferito costruire la finanza locale come sistema di finanza derivata, basato sui trasferimenti dello Stato e soggetta a pesanti vincoli di destinazione; pertanto, la rilevanza delle entrate proprie degli Enti Locali è stata ridotta al minimo.

Lo Stato interveniva infatti in modo pervasivo sull'utilizzo delle risorse, che venivano destinate ad una pluralità di fondi, ciascuno con destinazione specifica e con criteri di alimentazione e riparto (per esempio, il Fondo Sanitario Nazionale, il Fondo Nazionale trasporti, ecc.), e ad un Fondo ordinario che garantiva alle Regioni la copertura delle spese relative alle funzioni man mano trasferite, quasi in funzione perequativa.

Dagli anni Novanta si registra, anche sul piano normativo, una decisa inversione di tendenza, attestata da una serie di interventi, che prendono le mosse dal riconoscimento agli Enti Locali di una "autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie trasferite", ai sensi dell'art. 54 della l. n. 142/1990, e di una potestà impositiva che si sostanzia in imposte proprie, addizionali, tasse e diritti per servizi pubblici.

La finanza locale sicuramente è stata oggetto di numerosi interventi legislativi, come la l. n. 142/1990 e il d.lgs. 446/1997 sull'introduzione dell'Ici, in una prospettiva univoca di progressivo superamento del modello della finanza derivata, infatti, numerose entrate tributarie hanno sostituito i trasferimenti erariali: la tassa automobilistica e i contributi sanitari del 1992, la compartecipazione sull'accisa della benzina del 1995, e soprattutto l'Irap la quale, istituita con d.lgs n. 446/1997, secondo la relazione di accompagnamento, avrebbe dovuto realizzare un "significativo decentramento del prelievo dallo Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, dotando questi livelli di governo dell'autonomia finanziaria necessaria per svolgere un'autonoma e responsabile politica di bilancio, presupposto di una evoluzione in senso federale dello Stato". La riforma del Titolo V ha, infine, dato una cornice costituzionale ad un'ulteriore fase di trasformazione del nostro Paese in senso federale(1). Ed infatti, l'art. 119 Cost. riconosce a ciascuna Regione e a ciascun Ente Locale "risorse autonome", costituite da tributi ed entrate proprie e da compartecipazioni a tributi erariali. Queste risorse, singolarmente considerate, garantiscono agli enti autonomia di spesa e, ancor prima, una posizione di indipendenza finanziaria dalle decisioni dei livelli di governo sovraordinati. Inoltre, se considerate nel loro complesso, esse assicurano altresì autonomia di entrata, poiché mediante possibilità di manovrare i tributi e le entrate proprie, gli Enti Locali sono posti in grado di espandere o contrarre le entrate complessive di cui dispongono in funzione delle politiche che vogliono perseguire.

Ulteriori spazi si ricavano, come evidenziato dall'Alta Commissione(2), dal testo del comma 2 dell'art. 119, nel senso di riconoscere alle Regioni e agli Enti Locali un'autonoma potestà tributaria estesa anche a fasi del procedimento di prelievo (liquidazione, riscossione, accertamento), nei limiti stabiliti dai principi statali di coordinamento.

Il federalismo fiscale rappresenta lo strumento che può portare il fisco a giocare un ruolo di primaria importanza nelle scelte tra spazio pubblico e privato dell'economia, attraverso la scoperta e l'implementazione della sussidiarietà fiscale accanto alla sussidiarietà nell'assegnazione delle funzioni pubbliche, può promuovere la nascita di veri e propri assetti tributari improntati ai principi di correlazione e responsabilità, può rinsaldare la democrazia, promuovendo la trasparenza e le forme di partecipazione(3).

Tra decentramento e riforma del Titolo V della Costituzione

A d'ora mai quindici anni dall'inizio del decentramento e a sette anni dall'approvazione del Titolo V della Costituzione, il problema della corretta allocazione delle risorse tra diversi livelli di governo resta in larga misura disatteso. In particolare, completamente inattuato rimane l'art. 119, che avrebbe dovuto introdurre il "federalismo fiscale", cioè un sistema di finanziamento e di perequazione per i governi locali adeguato alle nuove funzioni attribuite. Un dato sicuramente rilevante è rappresentato dal fatto che gli enti territoriali di Governo gestiscono già più del 35% della spesa complessiva, cioè tolte pensioni ed interessi del debito pubblico, più di quanto in realtà gestisce il governo centrale.

In sintesi, la ragione di queste difficoltà appare essere quella che l'attuazione del federalismo fiscale pone in realtà due problemi congiunti. Quello del rapporto tra centro e periferia, cioè della distribuzione delle risorse tra lo stato centrale e i governi locali. E quello del rapporto tra territori, ed in particolare della distribuzione delle risorse tra il Centro – nord e il Sud del Paese.

In un'ottica propositiva ed alla luce del vigente quadro normativo, la soluzione potrebbe essere per i Comuni, quella di studiare forme associative in primo luogo per ridurre i centri di spesa al fine di svolgere funzioni e servizi ai quali i piccoli Comuni non sarebbero in grado di far fronte. L'art. 2 comma 4, lett. n), della legge 5 giugno 2003, n. 131 (rimasta in gran parte inattuata prevedeva che il Governo, nel porre in essere la delega per l'attuazione dell'art. 117, comma 2 lett. p), della Costituzione, dovesse attenersi al principio forte della valorizzazione delle forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai Comuni. Ultime indagini del Fornez dimostrano che le funzioni ed i servizi maggiormente esercitati in forma associata riguardano i seguenti settori: polizia municipale, servizi sociali, servizio tecnico, contabilità, servizi scolastici, servizio raccolta rifiuti solidi urbani(4).

L'interesse politico – istituzionale ad incentivare le forme di associazionismo intercomunale emergeva anche dall'art. 7, l. n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia) dedicato all'attuazione dell'art. 118 della Costituzione, che, dopo aver previsto le condizioni che consentivano di attribuire ai livelli superiori le responsabilità amministrative, affermava che "tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni di Comuni".

Ante riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione l'abrogato art. 128 Cost. riservava allo Stato l'intera disciplina dell'ordinamento degli Enti Locali, ed in tale contesto il d.lgs. 267/2000 aveva previsto le forme tipiche di cooperazione tra Enti Locali demandando ai legislatori regionali solo un ambito assai limitato di discipline in materia di Comunità montane e di incentivazione alla costituzione di forme associative.

Attualmente, l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., riserva al legislatore statale esclusivamente "la disciplina degli organi elettivi e delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle province e delle città metropolitane", ponendo il dubbio che competa ancora allo Stato individuare in modo uniforme i modelli associativi tra Enti Locali. Sul punto si evidenzia che ancora non vi è uniformità di vedute in dottrina e giurisprudenza né tantomeno opinioni prevalenti.

Ed infatti parte della dottrina ritiene che il potere di individuare le regole e la tipologia delle forme associative tra Enti Locali, è un potere delle Regioni, fermo restando però che tale potestà non include comunque il potere di creare nuovi enti territoriali equiordinati a quelli di cui all'art. 114 Cost. Quanto alla Comunità Montana, la stessa Corte Costituzionale con le sentenze del 14 dicembre 2005 e del 20 giugno 2005 n. 244 la definisce caso speciale di unione di Comuni, la cui disciplina rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., che attribuisce alle stesse la potestà legislativa per ogni materia non riservata espressamente alla legislazione dello Stato.

Un'altra tesi sostiene che spetta all'autonomia normativa degli Enti Locali la scelta delle soluzioni associative e di cooperazione.

La tesi che appare più condivisibile è quella che rinvia nell'art. 2 comma 4, lett. c), della legge n. 131/2003 (che attribuisce allo Stato il potere di determinare il livello ottimale per la gestione anche associata

delle funzioni medesime) il fondamento della competenza legislativa statale in tema di disciplina delle forme associative.

Il testo unico degli Enti Locali, confermando quanto stabilito dal d.lgs. n. 446/1997, cui fa rinvio, prevede all'art. 149, comma 3 che "la legge assicura, altresì, agli Enti Locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente".

Le Comunità Montane: breve inquadramento normativo

La tutela dei territori montani e quindi lo studio degli strumenti atti a garantire e, quindi, a preservare i territori montani è stato oggetto di attenzione prima dei Padri costituenti, in particolare con le previsioni di cui agli articoli 9 e 44 Il comma della Carta costituzionale; poi, del legislatore ordinario che già con la legge del 25 luglio 1952 n. 991, iniziò a predisporre una adeguata tutela per tali territori, che in realtà rappresentano poco meno del 40 % della superficie complessiva del Paese.

Il tema del decentramento è sempre stato un tema verso cui il legislatore, ha sempre mostrato una particolare attenzione, ed infatti, già con il decreto del Presidente della Repubblica del 10 giugno 1955, n. 987 in materia di decentramento dei servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, si prevedeva la possibilità per i Comuni compresi in tutto o in parte nel perimetro di una zona montana di costituirsi in consorzio come "Consiglio di valle" o come "Comunità montana".

Le Comunità montane, sono state poi espressamente definite, prima dalla legge 142/1990 e successivamente dall'art. 27 del d. lgs. 267/2000, come unioni di Comuni; si tratta infatti, di una particolare fattispecie di unione che si connota per le caratteristiche del territorio dei Comuni associati e il cui regime è parzialmente differenziato. Ed infatti l'art. 27 del d.lgs. 267/2000 testualmente stabilisce: "Le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali".

E' quindi sicuramente impossibile la coesistenza, che a volte pure si verifica, nell'ambito di uno stesso territorio montano, della Comunità montana e dell'unione di Comuni.

La legge 244/2007 e il processo di riorganizzazione delle Comunità Montane, alla luce delle modifiche introdotte dalla Finanziaria per il 2008.

La legge finanziaria per il 2008, ha ridefinito infatti i criteri di governance dei territori montani e cosa accadrà se le Regioni non interverranno per ridefinire le Comunità montane.

I loro confini dovranno, essere ridisegnati dalle Regioni secondo un obiettivo di razionalizzazione dei costi. Il Parlamento ha lasciato alle amministrazioni regionali sei mesi per decidere, ma allo scadere del periodo (il termine appare essere quello del 31 luglio 2008), la situazione attuale verrà comunque modificata secondo le restrizioni presenti in Finanziaria. Pertanto, qualora le Regioni non dovessero intervenire, ci sarà una doppia scrematura, che porterà i Comuni montani a passare da 4201 a 2361, mentre le Comunità montane saranno quasi dimezzate, diventando 189 (attualmente sono 335). Per quanto riguarda i Comuni, cesseranno di appartenere alle Comunità montane quelli capoluogo di provincia, i Comuni costieri e quelli con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Le Comunità montane, invece, saranno costituite in base ad un criterio altimetrico: almeno la metà dei Comuni che ne fanno parte, dovrà avere l'80% della superficie al di sopra di 500 metri di altitudine; o il 50 % della superficie sopra i 500 metri e un dislivello non minore di 500 metri (nelle Regioni alpine il minimo è di 600 metri). In ogni caso, saranno soppresse le Comunità montane che risulteranno composte da meno di 5 Comuni(5).

Il problema forte di questa sostanziale novità normativa introdotta dalla Finanziaria è rappresentato dal fatto che in Italia ancora non c'è un concetto condiviso di cos'è la montagna e cosa significa la montanità.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha valorizzato il ruolo degli Enti Locali attraverso l'art. 119; relativamente all'autonomia tributaria di tali enti prevede che "i Comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario...".

Per quanto concerne le risorse delle unioni, appare determinante il ruolo dello statuto, cui spetta individuare quantomeno sul piano delle linee fondamentali le entrate necessarie per il funzionamento dell'unione e per l'esercizio delle funzioni ad esso demandate, tracciando i criteri di riparto tra i Comuni partecipanti. Alle unioni competono le entrate derivanti da tasse, tariffe e contributi sui servizi affidati.

Quanto alla gestione economico – finanziaria dei servizi gestiti dall'unione, essi non possono più essere compresi, sia per quanto riguarda l'entrata, sia per la spesa, nel bilancio dei Comuni partecipanti all'unione, bensì esclusivamente nel bilancio di quest'ultima.

L'art. 33 del d.lgs., n. 267/2000, che, nel prevedere nuove forme di incentivazione, assegna un ruolo centrale alle Regioni, affidando la predisposizione del programma degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi.

L'art. 33, d.lgs. n. 267/2000, dettando disposizioni in materia di forme di incentivazione all'associazionismo comunale da parte delle Regioni, statuisce che la promozione delle unioni di Comuni deve essere svincolata da obblighi di successiva fusione, con previsione comunque, di benefici ulteriori per quelle unioni che autonomamente, deliberino di procedere alla fusione.

Come disposto dall'art. 33, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000 le Regioni nella loro attività di erogazione dei contributi per l'attivazione delle forme di collaborazione, devono privilegiare le forme più intense di collaborazione e cioè le unioni.

Il decreto del Ministero dell'interno n. 318 del settembre 2000, ha stabilito i criteri per il riparto dei fondi di provenienza statale: 1) alle unioni di Comuni spetta il 60% dei contributi stanziati dalla finanziaria di riferimento per Comunità montane, fusioni ed unioni; 2) il contributo destinato alla singola unione è determinato sulla base di diversi indici: tra cui la popolazione complessiva dell'unione, il numero dei Comuni associati ed il numero dei servizi gestiti in forma associata. Il d.m. prevede inoltre delle maggiorazioni in caso di: 1) esercizio associato dei servizi demografici, esercizio associato dell'ufficio tecnico e coincidenza con l'ATO (ambito territoriale ottimale, cioè con popolazione complessiva tra i 10.000 e i 100.000 abitanti).

Nell'ambito dei criteri di finanziamento è intervenuta successivamente, la legge n. 116 del 2003, ha modificato il d.m. 318/2000, al fine di ridurre gli effetti distorsivi determinati da alcuni parametri. Infatti, nel definire i criteri di incentivazione è necessario conciliare le diverse esigenze, elaborando meccanismi che incentivino le gestioni associate al fine di realizzare una ampia ed effettiva aggregazione tra le strutture.

Il d.lgs. 267/2000 non solo non riconosce potestà impositiva ma addirittura non attribuisce espressamente le tasse, i diritti e i corrispettivi sui servizi da essi espletati.

Alla luce del vigente quadro normativo, come anche interpretato dalla Giurisprudenza può sicuramente affermarsi che gli Enti Locali che costituiscono forme associative potrebbero gestire la maggior parte dei servizi pubblici territoriali; tali servizi potrebbero essere finanziati in primo luogo, attraverso le entrate correlate e poi mediante trasferimenti di risorse dell'Ente locale, titolare della potestà impositiva, ottimizzando di conseguenza la gestione dei servizi.

Lo sviluppo dell'autonomia politico amministrativa delle Comunità locali comporta ovvie conseguenze sul piano finanziario, con il passaggio effettivo, da un sistema di finanza derivata, ad un sistema di finanza originaria, il cui funzionamento è assicurato dalle entrate locali proprie.

Una importante novità è sicuramente rappresentata, come dicevo, dalla legge n. 244 del 24 dicembre 2007, (Finanziaria 2008) che, infatti, all'articolo 2 commi 16-22, tende alla attuazione di una reale razionalizzazione e per alcuni aspetti una effettiva riduzione della spesa corrente delle Comunità Montane per un importo pari ad un terzo della quota loro destinata del fondo ordinario.

In tema di riorganizzazione delle Comunità montane le due direttrici di sintesi sono: la riduzione nel loro ambito di Comuni estranei ad una logica montana e l'eccessivo numero dei componenti delle giunte e dei consigli.

Le disposizioni contenute nei commi da 16 a 22 dell'articolo 2 della Finanziaria 2008, affidano alle Regioni il compito di provvedere entro sei mesi con legge al riordino delle Comunità montane. Questa azione di razionalizzazione dovrà comportare, in ciascuna Regione, la riduzione della spesa corrente per il finanziamento delle Comunità montane per una quota pari ad un terzo della quota loro destinata dal fondo ordinario;

contestualmente la dotazione del fondo ordinario viene ridotta di 33,4 milioni di euro per il 2008 e di 66,8 milioni di euro a decorrere dal 2009. Il legislatore prevede con tale legge che il risparmio sarà conseguito attraverso la riduzione del numero complessivo delle Comunità, del numero dei componenti degli organi e delle indennità ad essi spettanti. Sul punto si evidenzia come, nell'ottica del legislatore della finanziaria, la strada da seguire al fine di raggiungere la riduzione di spesa sarebbe obbligata a passare per il taglio dei costi complessivi di gestione; sul punto però appare opportuno ribadire come in realtà la strada auspicabile sarebbe potuta essere quella della ottimizzazione della gestione delle risorse economico-finanziarie attraverso una attenta programmazione e successiva rendicontazione delle stesse.

L'obiettivo cui mira il legislatore della finanziaria appare essere quello di un forte risparmio di spesa che dovrà essere conseguito attraverso il riordino delle Comunità Montane operato da ciascuna Regione con leggi regionali da emanarsi con il parere dei Consigli delle Autonomie locali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria. Sul punto possono essere mosse due osservazioni, la prima è che il Consiglio delle Autonomie locali, pur se previsto dall'art. 123 della Costituzione, al momento non è istituito in tutte le Regioni. Ed ancora, il comma 17 subordina l'adozione delle leggi regionali al parere dei Consigli delle Autonomie locali, introducendo quindi con legge dello Stato un adempimento aggiuntivo nel procedimento legislativo regionale, la cui disciplina rientra nella potestà statutaria regionale. Ed ancora, il comma 18 della stessa legge fissa anche i criteri generali cui il legislatore regionale deve tener conto per realizzare i risparmi di spesa: a) la riduzione del numero di Comunità Montane sulla base di indicatori fisico - geografici, tra cui la dimensione territoriale, la acclività dei terreni, la altezza dei territori appartenenti ai diversi enti montani, la distanza dal capoluogo di Provincia; demografici tra cui la dimensione demografica e l'indice di vecchiaia della popolazione e socio-economici (reddito medio pro-capite, il livello dei servizi, la presenza di attività produttive extra-agricole); b) la riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle Comunità montane; c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle Comunità Montane, in deroga a quanto previsto dallo stesso art. 82 del Testo Unico degli Enti Locali.

Quanto a quest'ultimo punto va ricordato che in base al comma 2 dell'articolo 27 del Testo Unico degli Enti Locali, ciascuna Comunità montana ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo, composti da sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni partecipanti e che il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei Comuni partecipanti e che il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei Comuni appartenente alla Comunità. Il comma 1 dell'art.82 del Tuel comprende tra gli amministratori locali che hanno diritto ad una indennità il presidente della Comunità Montana, i componenti degli organi esecutivi e i consiglieri, ai quali spetta la corresponsione di un gettone di presenza per l'effettiva partecipazione alle riunioni dei consigli e delle commissioni Comunitarie formalmente convocate, nella misura prevista per un comune avente popolazione pari alla popolazione montana della Comunità montana.

Una disposizione che potrebbe avere numerosi risvolti problematici nella applicazione, è quella prevista dal comma 20 che, infatti, sanziona la riduzione automatica delle Comunità montane, come già accennato qualora le Regioni non abbiano provveduto entro i sei mesi di tempo prescritti al loro riordino. Il comma 20 dispone infatti:

1. la cessazione dell'appartenenza alle Comunità montane dei Comuni capoluogo di provincia, dei Comuni costieri e di quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;
2. la soppressione delle Comunità montane nelle quali almeno la metà dei Comuni non sono situati per almeno l'80% della loro superficie al di sopra dei 500 metri e 600 nelle Regioni alpine di altitudine sul livello del mare, oppure non sono situati per almeno il 50% della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e quella superiore è almeno di 500 metri (600 nelle Regioni alpine);
3. la soppressione delle Comunità montane costituite da meno di 5 Comuni, anche per effetto della cessazione dell'appartenenza alle

Comunità montane dei Comuni capoluogo di provincia, dei Comuni costieri e di quelli con popolazione superiore ai ventimila abitanti.

Questa la sintesi delle novità sostanziali introdotte dalla finanziaria, che pone quindi l'obbligo per le Regioni e quindi per le Comunità Montane di conformarsi ai parametri fissati dalla legge finanziaria.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale e il ruolo delle Comunità montane

La complessità dell'argomento impone innanzitutto di considerare che, la riduzione dei centri di spesa implica il più delle volte una vera e propria riorganizzazione degli Enti montani con tutti i problemi a quest'ultima collegati, specialmente alla luce della ormai consolidata interpretazione della giurisprudenza costituzionale.

Ed infatti la giurisprudenza costituzionale, affermatasi successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, comprende come dicevamo le Comunità Montane nell'ambito della competenza regionale residuale, il che di per sé parrebbe escludere l'ambito di intervento statale, salvo che per tale ambito si rilevi un titolo ulteriore. Secondo la Corte, infatti, (sentenza 456/2005) la disciplina delle Comunità Montane, pur in presenza della loro giustificazione come Enti Locali contenuta nel d. lgs. 267/2000, rientra ora nella competenza legislativa delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma della Costituzione.

Una sentenza che sicuramente fa chiarezza sul punto è la n. 397 del 2006(6), che seppure peculiare e sicuramente non suscettibile di interpretazione estensiva, fa trapelare il pensiero dei giudici costituzionali, sul punto. Ed infatti la Corte richiamando la sent. N. 43 del 2004(7), chiarisce che le Comunità montane non rientrano tra gli enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane; pertanto, non si estende alle Comunità Montane il sistema delle garanzie, in sede di esercizio delle funzioni amministrative, assicurato dal nuovo art. 118 della Costituzione. Ciò non significa però, ad avviso della Corte, che nei casi in cui il potere sostitutivo concerne enti non dotati di autonomia costituzionalmente garantita, quali sono le Comunità montane, esso possa essere esercitato senza alcuna garanzia per gli enti stessi. La Corte quindi, con la sent. 397 del 2006 sottolinea l'importanza, specie nei procedimenti di organizzazione e/o riorganizzazione delle Comunità Montane di apprestare congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione, attraverso la previsione di idonee forme collaborative.

Conclusioni

Dall'analisi del quadro macro economico, per gli enti locali, emerge sicuramente una eccessiva rigidità della spesa, pertanto, gli effetti di una razionalizzazione della spesa degli stessi, devono essere programmati ed attuati nel medio – lungo periodo, anche se ciò non toglie che sia importante intraprendere le azioni necessarie per non appesantire troppo il bilancio. Nell'ottica di una razionalizzazione dei costi, deve sicuramente essere effettuata nell'Ente locale una revisione complessiva delle diverse voci di spesa, sul tipo della spending review, al fine di cercare di capire che cosa si sta facendo e quanto personale si rende necessario per le diverse funzioni, stando attenti anche e soprattutto ai cd. costi della politica.

Tuttavia quello della razionalizzazione dei costi e quindi della spesa e quindi dell'analisi e dello studio delle migliori strategie per il raggiungimento di tale obiettivo è sicuramente un compito non facile.

La preoccupazione che può nascere da uno sguardo attento alla recente normativa introdotta dalla Finanziaria 2008 è quella di dover comunque trovare i meccanismi idonei a salvaguardare la presenza sul territorio delle Comunità montane, che sicuramente si ispirano al disegno del legislatore costituzionale che all'art. 9 della Carta costituzionale evidenzia la importanza della "tutela del paesaggio" e all'art 44 comma 2 prevede testualmente che: "la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane".

Appare chiaro che i nodi relativi al Rapporto Stato-Regioni ed Enti locali sono ancora tutti da sciogliere, in quanto dallo studio del quadro normativo si evidenzia, pur nella laboriosità del legislatore statale e per alcuni aspetti anche del legislatore regionale, la manifesta assenza di unicità di intenti nella attuazione della riforma del Titolo V, ispirata

anch'essa, dall'origine, alla ottimizzazione delle risorse finanziarie. Sicuramente va però riconosciuto il ruolo svolto dalla Corte Costituzionale che in questi anni ha svolto e continua a svolgere una attenta opera ermeneutica.

Per le considerazioni sin qui svolte appare sicuramente criticabile l'idea del legislatore di modificare ruolo, funzioni ed organizzazione delle comunità montane con l'utilizzo della legge finanziaria.

Quanto all'importanza del decentramento amministrativo e quindi del federalismo fiscale va detto che tali strumenti, rendono sicuramente possibile un controllo della spesa, della pressione fiscale e dell'indebitamento più efficiente che non un sistema finanziario accentrato, quando però ricorrono tre condizioni: 1) se sono in grado di attirare le forze della competizione e della cooperazione tra i diversi livelli di governo; 2) se consentono agli enti di assumere responsabilità politiche attraverso chiare decisioni sulla qualità dei servizi offerti rapportati al livello del prelievo necessario al loro funzionamento; 3) se attribuiscono agli enti locali sufficienti strumenti per l'esercizio di una concreta autonomia finanziaria.

Va altresì detto che un taglio generalizzato delle Comunità Montane provocherebbe cogenti ripercussioni specie sui piccoli Comuni che sono prevalentemente montani e quindi già oberati da disagi e difficoltà oggettive, non ultima la detrazione fiscale che hanno subito negli ultimi mesi; le conseguenze andrebbero ad inficiare in modo deleterio la governance locale che il "Sistema Montagna" è riuscito a garantire nel corso degli anni, le conseguenze infatti, graverebbero soprattutto, sulla programmazione per lo sviluppo del territorio, alla luce anche dei fondi comunitari destinati alle zone montane e disagiate.

Concludendo, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, data la estrema rilevanza delle Comunità montane, sarebbe certamente importante un processo legislativo di riforma delle stesse che, però, resti ispirato al dettato costituzionale, sicuramente ancora attuale ed in sintonia anche con il tessuto legislativo vigente.

BIBLIOGRAFIA

- P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione;
- G. Della Cananea, Autonomie e perequazione in "La gestione delle autonomie tra rinnovamento e stabilità" a cura di L. Cavallini Cadeddu.
- P. Giarda, Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia, in "Riv. Dir.fin.;
- A. Pedone, Finanza pubblica e decentramento nella forma dello stato, in valori e principi del regime repubblicano, vol. 1, II, Sovranità e democrazia, Bari, Laterza 2006;
- F. Miscioscia, Flessibilità del modello organizzativo delle Comunità montane. Quale futuro nel nuovo Titolo V della Costituzione, in Nuove Autonomie, 3-4.2004;
- A. Maiocchi e G. Muraro, Verso l'attuazione del federalismo fiscale, in Riv. Dir.fin.sc.fin", n.1/2006;
- F. Navaro Comunità montane e interventi sostitutivi regionali, www.overlex.com;
- T.F. Gipponi, Le comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità, in Le Regioni, 2-3, 2006;
- La legge finanziaria per il 2008, www.parlamentoitaliano.it;
- R. Perrone Capano, L'unità della finanza pubblica, elemento di raccordo tra sistema tributario dello Stato, autonomia tributaria di entrata e di spesa e garanzie dei cittadini in campo fiscale, in Innovazione e diritto, 2005, 1-2;
- Trovato, Controlli, accertamenti, riscossione: la gestione associata dei tributi locali;
- F. Tesauro, le basi costituzionali e della fiscalità regionale e locale, in La finanza locale, 9, 2005.
- Viale G. il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell'Alta Commissione in www.isae.it.

(1) Vd. Trimeloni, L'evoluzione dell'autonomia finanziaria e tributaria degli Enti locali, in "L'evoluzione dell'ordinamento tributario italiano" Atti del convegno "I sessanta anni di Diritto e Pratica Tributaria", Genova 2-3 luglio 1999.

(2) L'alta Commissione è stata istituita con il compito di indicare al Governo, sulla base dell'accordo in sede di conferenza unificata tra Stato, regioni ed Enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ai sensi dell'art. 117, comma 3, 118 e 119 della costituzione, così come modificata dalla riforma del 2001.

(3) Indice del Rapporto 2005 "La finanza locale in Italia" Il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell'Alta Commissione Giuseppe Vitaletti, atti del convegno www.isae.it

(4) I Comuni si orientano verso l'associazionismo soprattutto per garantire i servizi ai cittadini oltre che per realizzare economie di scala. Ed infatti il proliferare di unioni di comuni, soprattutto tra gli enti di minore dimensione demografica, ne è una dimostrazione. Dai dati si evince che dal 1999 al 2007 le unioni sono cresciute in modo esponenziale passando da 16 a 290. Sul totale dei municipi italiani (8.103) sono 1.313 quelli associati in un'unione per un totale di 4,38 milioni di abitanti. È quanto emerge dai dati dell'Anci che ha scattato un'istantanea sulle unioni aggiornata a ottobre 2007.

L'associazionismo continua a essere una scelta obbligata soprattutto per i mini-enti (sotto i 5 mila abitanti) che costituiscono la quasi totalità (95%) dei municipi aderenti alle unioni. A scegliere la strada dell'associazionismo, ha rilevato l'Anci, è un piccolo comune su cinque (21%). La metà delle unioni è concentrata al Nord (51%) dove più numerosi sono i piccoli comuni, soprattutto di montagna. L'altra metà è quasi equamente suddivisa tra Centro (19%), Sud (18%) e Isole (12%).
Fonte: Italia oggi del 30 nov. 2007.

(5) Quanto al bilanciamento tra costi di funzionamento e rilancio delle Comunità Montane, cfr, il DDL della regione Piemonte, approvato il 05-05-2008 recante: "Disposizioni modificative della legge regionale 2 luglio 1999, n.16 (Testo Unico delle leggi sulla montagna) www.uncem.it.

(6) Con la sent. 397/2006 la Corte Cost. ha dichiarato la infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 comma 3 della legge regionale della Sardegna n. 12/2005, proposta, in riferimento all'art. 120 della Costituzione ed in relazione al principio di leale collaborazione, dal presidente del Consiglio dei Ministri. Tale art. 11 prevede un intervento sostitutivo del Presidente della Regione, mediante la nomina di un commissario ad acta nell'ipotesi in cui i presidenti delle relative Comunità montane non provvedano entro i termini stabiliti a porre in essere gli adempimenti necessari per la operatività degli enti stessi;

(7) Vd. www.cortecostituzionale.it sezione giurisprudenza;