



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

## **Le Comunità montane, tra autonomia regionale e coordinamento della finanza pubblica: gli interventi della Corte Costituzionale**

*di Ernesto Aceto*

### **Abstract**

The mountain communities in the past have been a central charge of the assets and liabilities of major importance. Survivors of the Constitutional Reform Act No 3 of 2001 have continued their action on the territory, performing their duties. The recent tendency of the Legislature to reduce public spending frenzy has imposed a drastic reduction. In this article highlights the strengths and weaknesses of a reform forced the Mountain Communities, in contrast with the will to push toward the towns, but at the same time unions strongly supported by the Legislature. Interventions are also highlighted on the Mountain Communities by the Constitutional Court has repeatedly invoked the Italian legislators, in the name of the principle of reasonableness and certainty of revenue.

### **Premessa**

Le Comunità Montane rappresentano una realtà sicuramente molto diffusa sul nostro territorio nazionale. Il Testo Unico Enti Locali prevede al Titolo II rubricato "Soggetti" uno specifico capo, il V, che è dedicato alle Comunità Montane. La Comunità Montana rientra così nel Titolo dei "Soggetti" e non in quello dedicato alle "forme associative". Nella realtà però si pone fra le due tipologie infatti è Ente Locale e, quindi, ha una configurazione analoga al Comune ma gode di molte delle caratteristiche tipiche delle forme associative. La Comunità Montana, non è comunque un Ente Locale alla stregua del Comune o della Provincia o della Città Metropolitana infatti non è direttamente previsto dalla Carta Costituzionale. Si configura però come Ente Locale autonomo; la sensazione è quella di un vero e proprio paradosso in quanto la Comunità Montana è presente da tempo nell'assetto istituzionale mentre la città Metropolitana pur essendo presente in Costituzione non è effettivamente operante.

Complessivamente le Comunità Montane sono 264, con un numero di amministrazioni comunali coinvolte pari a 3588, ovvero quasi la metà dei Comuni italiani.

L'analisi dei dati relativi alla dimensione demografica dei Comuni che partecipano ad una Comunità Montana mette in evidenza come questo tipo di aggregazione istituzionale risponde a specifici bisogni di aggregazione, ed al contempo di attribuzione di funzioni e compiti al fine di realizzare quel principio introdotto dalla legge Bassanini e sposato dal Legislatore costituzionale del 2001 di garanzia per il cittadino di una giusta dimensione allocativa di funzioni partendo dal basso ovvero dall'Ente a lui più vicino, anche e soprattutto al fine di garantire la efficacia, efficienza ed economicità nella gestione delle funzioni e quindi nella erogazione dei servizi.

#### - Riferimenti normativi

La potestà legislativa regionale in materia di Comunità montane ha ricevuto legittimazione dalla legge statale, che le qualificava enti locali associativi, disciplinati e costituiti con legge regionale. La legislazione successiva non ha mutato l'impianto iniziale.

Alla legislazione residuale regionale spetta la disciplina di tutte le materie non espressamente riservate in via concorrente o esclusiva allo Stato.

La questione che anima il dibattito consiste nel trattamento da riservare alle forme associative degli Enti locali, nel senso della loro riconducibilità alla competenza legislativa statale, piuttosto che a quella regionale. Il nocciolo del problema, a voler semplificare, può essere individuato nel tipo di interpretazione che si fornisce dell'art. 117, co. 2, lett.p) della Costituzione.

La legge La Loggia, nel disporre una delega legislativa al Governo in tema di revisione delle disposizioni relative agli Enti locali, esprime un favore verso la valorizzazione delle forme associative, con ciò considerando queste ultime rientranti nella potestà legislativa statale. La stessa legge La Loggia, inoltre, in successivi passaggi dispone direttamente in materia di Comunità montane, attribuendogli espressamente il potere normativo e considerandole in relazione all'attuazione del principio di sussidiarietà, con enti preposti all'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e all'esercizio del potere sostitutivo.

La legge finanziaria per l'anno 2008, ha pesantemente disposto in relazione alla riduzione delle spese, del numero delle comunità e dei relativi organi rappresentativi<sup>1</sup>.

Lo Stato ha utilizzato la via della legislazione concorrente per fissare alcuni principi fondamentali in tema di concorso agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, al fine

<sup>1</sup> Sul punto cfr. "La legge 244/2007 e le Comunità Montane, luci ed ombre tra vincoli di spesa e necessità dei territori" di Ernesto Aceto in [www.innovazioneediritto.unina.it](http://www.innovazioneediritto.unina.it);

di vincolare le future leggi regionali al rispetto dei principi posti; soluzione legislativa che probabilmente si deve anche all'adesione da parte della Corte Costituzionale all'interpretazione restrittiva della clausola di cui all'art. 117, co. 2, lett. P), della Costituzione, che non ammette interventi statali in materia di Comunità montane sulla base di tale norma.

Con due pronunce emesse a breve distanza l'una dall'altra, la Corte Costituzionale si è espressa a favore della competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di Comunità montane, mostrando così di interpretare in senso restrittivo la norma di cui all'art. 117, co. 2, lett. P), della Costituzione.

Lo stesso orientamento del Giudice delle leggi era stato in precedenza espresso dal Consiglio di Stato in sede consultiva<sup>2</sup>.

Proprio l'art. 44 della Costituzione<sup>3</sup> è stato spesso chiamato in causa per giustificare la permanenza della competenza legislativa statale in materia di Comunità montane anche dopo la riforma costituzionale del 2001, sostenendo l'esistenza di una riserva di legge dello Stato per provvedimenti a favore della montagna.

Ulteriore fondamento giuridico delle Comunità montane, può ricavarsi sia nell'abrogato art. 129 Cost. che nell'art. 9 della Carta Costituzionale, quest'ultimo ancora oggi in vigore. Pertanto, alla luce delle disposizioni costituzionali innanzi richiamate, le Comunità montane appaiono come Enti necessari per l'attuazione dell'art. 9 della Costituzione, nella parte in cui tratta della tutela del "paesaggio".

L'affermazione della competenza residuale regionale viene infatti contestualizzata nell'ambito del rinnovato ruolo attribuito agli enti locali dall'attuale Titolo V, parte II, della Costituzione; ruolo che si impone come limite agli spazi di manovra del legislatore regionale. Un nodo non ancora risolto è rappresentato proprio dalla possibilità o meno di eliminare dall'ordinamento giuridico le Comunità montane.

L'eventuale soppressione dovrebbe essere autonomamente disposta dalle Regioni; viceversa, ritenere esistente una potestà legislativa dello Stato, esclusiva o a livello di normazione di principio, induce a sostenere che le Regioni non possano provvedere alla soppressione in assenza di una preventiva disposizione statale in tale senso.

<sup>2</sup> Vd. Consiglio di Stato Sez. I, parere n. 1506/03.

<sup>3</sup> Sul punto, eloquente è la disposizione prevista dall'art. 7 della legge 31 gennaio 1994 n. 97 che recita testualmente: "1. I piano pluriennali di sviluppo socioeconomico (la cui attuazione è affidata alle Comunità, n.d.r.) di cui all'art.29, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, hanno come finalità principale il consolidamento e lo sviluppo delle attività economiche ed il miglioramento dei servizi; essi inoltre individuano le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale, l'uso delle risorse idriche, la conservazione del patrimonio monumentale, dell'edilizia rurale, dei centri storici e del paesaggio rurale e montano, da porre al servizio dell'uomo a fini di sviluppo civile e sociale.

2. Le previsioni di interventi per la salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente, mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale e l'uso delle risorse idriche, sono coordinate con i piani di bacino previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183 e successive modificazioni, e sono rese coerenti con gli atti di indirizzo e di coordinamento emanati ai sensi della predetta legge.

3. Allo scopo di riconoscere il servizio svolto dall'agricoltura di montagna, la legge regionale disciplina la concessione, attraverso le comunità montane, di contributi fino al 75 per cento del loro costo per piccole opere ed attività di manutenzione ambientale concernenti proprietà agrosilvo-pastorali. Possono essere ammessi a contributo anche gli interventi svolti da imprenditori agricoli a titolo non principale"

L'eliminazione degli enti montani dal quadro dell'ordinamento giuridico, richiede di distinguere il caso in cui la decisione del Legislatore preveda la loro sostituzione con altri enti appositamente dedicati ed assegnatari delle stesse funzioni, dalla situazione nella quale nessun ulteriore Ente sia previsto, con conseguente esercizio delle relative funzioni da parte degli Enti locali di cui all'art. 114 della Costituzione.

L'altro limite costituzionale alla soppressione sarebbe rappresentato dai principi enunciati all'art. 118, c. 1 della Costituzione.

Venendo a mancare le Comunità montane, le funzioni che i Comuni non dovessero essere in grado di svolgere, andrebbero allocate a livello provinciale<sup>4</sup>.

Tale soluzione, a causa dell'inidoneità delle Province a svolgere funzioni comunali, lederebbe l'altro principio costituzionale rappresentato dall'adeguatezza.

La soppressione delle Comunità montane colliderebbe con il principio di differenziazione che, recentemente costituzionalizzato, richiede l'allocazione delle funzioni a livello di ordinamenti differenziati. Le Comunità montane hanno comportato il primo caso concreto di ordinamento locale differenziato, superando il principio di uniformità degli Enti locali.

Quanto alla posizione assunta sul punto dalla Corte Costituzionale già con la sentenza n. 229/2001, la Corte pare tendenzialmente favorevole alla sopprimibilità delle Comunità montane ad opera del legislatore regionale, è bene però ricordare come tale decisione si riferisca all'assetto precedente alla riforma del Titolo V.<sup>5</sup>

La richiamata sentenza, in realtà, evidenzia ancor di più l'attualità del pensiero della Corte Costituzionale, che prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, occupandosi del tema delle Comunità montane rivolgeva tra le righe, un chiaro appello al Legislatore al fine di verificare in via preventiva l'assetto istituzionale e legislativo preesistente e valutare l'opportunità di ulteriori interventi nonché la compatibilità di questi ultimi con il preesistente quadro normativo.<sup>6</sup>

È stato sottolineato che la legge, statale o regionale, non possa oggi prevedere forme obbligatorie di Enti locali, a causa del fatto che la tutela dei livelli di governo definiti dalla

<sup>4</sup> Sul punto si evidenzia che il recente orientamento del Legislatore nazionale è quello di eliminare gli Enti minori sopprimendo gli Enti di minori dimensioni; sul punto si veda il recente d.lgs. 138 del 2011.

<sup>5</sup> Nella citata sentenza la Corte Costituzionale, sosteneva che la concreta istituzione così come la soppressione delle Comunità montane, comportano un'intromissione nell'originale autonomia organizzativa e funzionale dei Comuni interessati, autonomia che è garantita dagli artt. 5 e 128 della Costituzione, non solo nei confronti dello Stato e delle Regioni ad autonomia ordinaria, ma altresì nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale. Il coordinamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di ordinamento degli Enti locali e l'originaria posizione costituzionale di questi ultimi comporta che le determinazioni regionali relative alla creazione od alla soppressione delle Comunità montane, per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale debbano necessariamente coinvolgere gli stessi comuni interessati, con modalità che la legge regionale deve prevedere per assicurare la necessaria efficacia della partecipazione comunale.

<sup>6</sup> Cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 83 del 1997.

Costituzione implica che le forme associative degli stessi rientrino nella loro autonomia costituzionalmente garantita.

La legge attuativa della riforma del 2001 riconoscerebbe alle Comunità montane dignità pari a quella dei comuni, sia per quanto concerne la titolarità delle funzioni amministrative, che per l'esercizio del potere normativo.

Scontata a questo punto sarebbe la conseguenza di ritenere il T.U.E.L. non più conforme al quadro costituzionale e pertanto illegittimo in quanto l'obbligatorietà delle Comunità montane, previste dalla legge statale e disciplinate da quella regionale, si porrebbe in aperto contrasto con l'autonomia dei Comuni.

Le Regioni, nell'esercizio della propria potestà esclusiva ben potrebbero sostituire l'organizzazione basata sulle comunità con altre ritenute maggiormente idonee.

La legge di attuazione del nuovo Titolo V è stata di volta in volta chiamata in causa per dimostrare la necessaria presenza nell'ordinamento giuridico, e quindi la non sopprimibilità, delle Comunità montane o, viceversa, per avvalorare la mancanza di un loro fondamento costituzionale.

La Corte costituzionale avrebbe potuto cogliere l'occasione delle sentt. n. 244 e n. 456 del 2005, per esprimersi con maggiore chiarezza in relazione alla qualificazione degli Enti montani nel contesto del nuovo Titolo V ed in particolare sul nuovo art. 114 della Costituzione, come tra l'altro richiesto dal giudice rimettente nell'occasione della prima sentenza.

La Corte Costituzionale sin dalla legge 244/2007, è intervenuta più volte sulla materia relativa alla regolamentazione delle Comunità montane, a seguito di interventi del Legislatore dal tenore poco chiaro, con finalità controverse e, molto lontani dalla realtà sistemica degli Enti territoriali e dunque locali.

Condivisibile è quella dottrina che ha ripetuto più volte che a causa dell'eclissi della politica tributaria in un momento di recessione, si evidenzia la crisi dell'Istituto Parlamentare, troppe volte incapace di dar voce agli interessi diffusi; crisi sempre più amplificata sia da una evidente perdita di sovranità dello Stato verso l'Europa sia da un processo federalista poco efficiente, che troppo spesso rintuzza il quadro costituzionale preesistente.

Le misure adottate dal Legislatore statale sul riordino delle Comunità montane a partire dalla legge finanziaria del 2008 manifestano la volontà dello stesso di esercitare ogni proprio potere e/o comunque attribuzione di funzioni al fine di portare le Regioni ad una riduzione delle stesse se non proprio alla loro progressiva soppressione, nell'ottica di una generale riduzione della spesa pubblica.

Ed infatti le intenzioni del Legislatore, che già con la finanziaria 2008 aveva evidenziato la necessità di una rivisitazione organica delle Comunità montane sempre in un ottica di riduzione della spesa, sono apparse in maniera evidente con la legge finanziaria per il 2010 (L.n. 191/2009, art. 2 comma 187), ove è stato abolito il concorso statale al finanziamento delle Comunità montane, di cui al fondo di finanziamento ordinario (d. lgs. n.504 del 2002) e poi anche con la legge n. 42 del 2009 sul federalismo ed ancora con le modifiche introdotte dal d. l. 2 del 2010 convertito in legge n. 42 del 2010.

Queste ragioni hanno reso necessario l'intervento della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 326 del 2010, che nel richiamare la sentenza n. 237 del 2009 e la n. 27 del 2010 ha sottolineato l'esigenza di non privare della necessaria copertura finanziaria obbligazioni contratte sulla base dei fondi statali che legittima ed al contempo impone la permanenza in essere di talune forme di finanziamento delle Comunità montane.

-Gli interventi della Corte Costituzionale: tra rilievi critici e proposte al Legislatore

Con la sentenza n. 326 del 2010 la Corte Costituzionale a presidio della riduzione-eliminazione della spesa in materie di potestà residuale regionale e, quindi a salvaguardia dell'autonomia finanziaria regionale pone il principio della ragionevolezza e della certezza delle entrate<sup>7</sup>.

In relazione alle misure introdotte dalla legge n. 191 del 2009<sup>8</sup> la cessazione del concorso dello Stato al finanziamento delle Comunità montane non è di per se considerabile come lesivo dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali; a tale interpretazione fa eco il fatto che le Comunità montane, secondo una parte della dottrina non sono enti costituzionalmente garantiti ai sensi dell'art. 114 della Costituzione e pertanto al loro finanziamento devono provvedere le Regioni insieme ai Comuni di cui costituiscono la proiezione.

<sup>7</sup> Con la sentenza n. 237 del 2009 sono state ritenute parzialmente illegittime le disposizioni contenute nei commi da 16 a 22 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Già in tale sede la Corte aveva rammentato che "nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente". I commi 16-22 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 avevano, tra l'altro, previsto una riduzione del fondo ordinario per il finanziamento degli enti locali, di cui al comma 34 d. lgs. n. 504 del 1992, contestualmente imponendo alle Regioni di effettuare con proprie leggi un complessivo riordino della disciplina delle Comunità montane sulla base di criteri generali all'uopo fissati dal legislatore nazionale medesimo. Veniva altresì disposta la riduzione automatica delle Comunità montane qualora le Regioni non avessero provveduto entro i sei mesi di tempo prescritti.

<sup>8</sup> L'art. 2 comma 187 della legge 23 dicembre 2009 n. 191-legge finanziaria 2010, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal decreto legge 25 gennaio 2010 n. 2 (interventi urgenti concernenti Enti locali e Regioni) come convertito dalla legge 25 gennaio 2010 n. 2 prevedeva che: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle Comunità montane previsto dall'art. 34 del d. lgs. 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 art. 34 del d. lgs. n. 504 del 1992 ed 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".

Ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, la distribuzione delle risorse da parte dello Stato non deve garantire l'esistenza delle Comunità montane ma, soltanto, che le Regioni e gli altri Enti locali dispongano di adeguate risorse per l'esercizio delle proprie funzioni.

Nella citata sentenza, si notano profili di irragionevolezza delle scelte statali riconoscibili se consideriamo il collegamento tra il Fondo ordinario di finanziamento delle Comunità montane ed il concorso statale al Fondo consolidato di cui alle leggi n. 285 del 1977 e n. 730 del 1986 ed al Fondo per lo sviluppo degli investimenti d. l. n. 511 del 1988, convertito in legge n. 80 del 1989.

La Corte Costituzionale, evidenzia come l'assenza di qualsiasi concorso statale al finanziamento delle Comunità montane a copertura dei mutui in essere, accesi sotto la vigenza e la copertura finanziaria del d. lgs. n. 504 del 1992 stride con il principio di ragionevolezza e legittimo affidamento<sup>9</sup>.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 91 del 2011, ancora una volta è intervenuta sulla tematica relativa alle Comunità montane. La vicenda sottoposta alla Corte riguarda il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 novembre 2008, con cui si è dato attuazione ai criteri di riordino delle Comunità montane di cui alla legge n. 244 del 2007, legge finanziaria del 2008. La Corte nel ribadire che l'ordinamento delle Comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ha affermato che il comma 20 viola anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contiene una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, giacché non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente, la conseguenza, molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste. La Corte ha, inoltre, rilevato che il comma stesso contiene la previsione della garanzia della presenza delle minoranze negli organi consiliari delle Comunità, ambito che esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto attiene esclusivamente all'ordinamento dei predetti organismi, che rientra nella competenza residuale delle Regioni.

Con la medesima sentenza si è anche ritenuto che è "palese l'illegittimità dell'ultima parte del comma 21, che attribuisce ad un atto amministrativo dello Stato (il previsto d.P.C.m.), a decorrere dalla data di sua pubblicazione, efficacia abrogativa delle disposizioni regionali

<sup>9</sup> Infatti, le obbligazioni assunte sotto la vigenza del precedente quadro normativo diverrebbero carenti di provvista, e quindi in violazione dell'art. 119 Cost, in combinato disposto con l'art. 3 Cost. e di conseguenza con il principio di certezza del diritto; tale illegittimità è evidente anche alla luce dei principi di certezza delle entrate, di affidamento, e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate.

adottate, ove riconosciute insufficienti a garantire le riduzioni di spesa indicate nel comma 17”.

La Corte ha, quindi, riconosciuto che la previsione della cessazione dell’esistenza di Comunità montane o dell’automatico scorporo di Comuni dall’ambito delle Comunità stesse vanifica il contenuto precettivo della legge regionale eventualmente adottata, con violazione del criterio di riparto di competenze e del principio di legalità costituzionale, in forza dei quali ogni intervento sull’efficacia di leggi regionali deve trovare puntuale giustificazione in fonti costituzionali.

È stata ritenuta non illegittima la previsione contenuta nel primo periodo del comma 21, in quanto essa disciplina un’attività che, sebbene rimessa ad un provvedimento amministrativo dello Stato, non è stata considerata idonea a ledere prerogative di autonomia regionale.<sup>10</sup>

Il vigente quadro normativo ha risentito notevolmente dei continui interventi del Legislatore nazionale prima e regionale poi, troppo spesso neppure coordinati tra loro.

Di certo la poca chiarezza della legislazione di riforma del Titolo V circa l’attribuzione di una netta competenza delle Regioni in materia di ordinamento delle autonomie locali non ha sicuramente favorito il lavoro della Corte.

La legge statale costitutiva delle Comunità montane le definiva enti di diritto pubblico. L’ulteriore qualificazione di “enti locali” si deve alla legge n. 142/1990 e rappresenta un carattere che è stato costantemente mantenuto nel tempo.

La riforma costituzionale del 2001 ha confermato il carattere di enti non costituzionalmente previsti, sebbene vi siano delle differenze tra l’impianto del vecchio Titolo.

Soltanto in relazione a comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato si può parlare di diretta esponenzialità delle comunità territoriali di riferimento, grazie all’elezione a suffragio universale dei rispettivi organi rappresentativi.

## Conclusioni

<sup>10</sup> L’art.2, comma 20, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), prevedeva che:

- a) *“cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;*
- b) *sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l’80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni situati per almeno il 50 per cento 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 la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri;*
- c) *sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio;*
- d) *nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiglieri sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall’assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell’organo consultivo con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l’organo consultivo”*

Il tema delle Comunità montane, costituisce un settore assai delicato e, per alcuni aspetti spigoloso dei rapporti tra Stato e Regioni, a cui la Corte Costituzionale è spesso chiamata a dare una non facile soluzione. Ed infatti, dallo studio emerge un costante e continuo lavoro della Corte Costituzionale, molto spesso al solo fine di chiarire l'interpretazione della normativa alla luce del vigente quadro istituzionale ancor prima che legislativo.

Recenti quanto emblematiche appaiono le già menzionate sentenze della Corte Costituzionale, n. 91 del 2011 e 326 del 2010 laddove la Corte conferma la legittimità degli interventi volti alla riduzione del finanziamento delle Comunità montane, evidenziando però la necessità per il Legislatore di conformarsi ai principi che garantiscono la certezza delle entrate delle autonomie locali.

Nelle richiamate sentenze, la Corte contesta l'operato del Legislatore che, in nome di poco chiare esigenze di coordinamento finanziario crea una normativa di dettaglio, violando sul punto la specifica competenza regionale.

Sicuramente, il problema delle Comunità Montane, in uno a quello dei rapporti passivi ed attivi dell'Ente, dei procedimenti in corso, dei lavoratori in servizio, delle funzioni allocate, resta, nonostante i diversi interventi del Legislatore, un gravoso problema, proprio a causa di interventi molto spesso riformatori di previsioni legislative solo in fase di attuazione e giudicate non idonee ancor prima della loro concreta attuazione.

Il IV comma dell'art. 119 della Costituzione come modificato dalla legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, nello stabilire che: *“Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni alle Province alle Città metropolitane ed alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*, contiene una disposizione di salvaguardia che tende ad impedire che il processo di federalizzazione dell'ordinamento determini la compromissione del pubblico interesse, ostacolando l'assolvimento delle funzioni di competenza degli Enti territoriali per ragioni puramente economico – finanziarie.

Ed ancora, non può sottacersi, la recente ed ultima tendenza del Legislatore nazionale, che, nel mentre si preoccupa di ridurre-sopprimere le Comunità montane, contemporaneamente, spinge sempre nell'ottica di riduzione della spesa specialmente i piccoli Comuni verso le cosiddette “Unioni di Comuni”, creando di conseguenza ulteriori soggetti senza però considerare le esigenze del territorio e della popolazione che vive in quei Comuni.

È evidente quindi la miopia del Legislatore in relazione alla visione delle Comunità montane come centri di spesa e non come Enti locali appartenenti alle realtà territoriali con proprie imputazioni di funzioni.

Ovviamente, considerato il quadro legislativo appare, sicuramente necessaria, la predisposizione di una legge organica che si occupi della riforma degli Enti Locali, alla luce

delle successive leggi attuative del Titolo V della Costituzione. Ed infatti, intervenire sull'organizzazione della pubblica amministrazione e/o comunque sulla organizzazione degli Enti locali, a soli fini di risparmio, rischia di sottovalutare gli effetti benefici che possono provenire da una riallocazione organica di Enti e funzioni, anche alla luce della riforma sul federalismo fiscale con più attenzione all'efficacia e all'efficienza delle azioni e delle gestioni procedendo quindi ad una valutazione qualitativa degli Enti locali.

#### BIBLIOGRAFIA

- E. Aceto, la legge 244/2007 e le Comunità Montane, luci ed ombre tra vincoli di spesa e necessità dei territori, in [www.innovazionediritto.unina.it](http://www.innovazionediritto.unina.it);
- Benelli –Bin, Prevalenza e rimaterializzazione delle materie: scacco matto alle Regioni in *Le Regioni*, 6/2009;
- I. Borrello, Il coordinamento della finanza pubblica ancora al vaglio della Corte Costituzionale, commento a Corte Cost. n. 284 del 2009, in *Giorn. Dir. Amm.* P. 597 e ss.;
- R. Cavallo Perin, A. Romano, Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali, Padova, 2006, pp. 27-28;
- G.C. De Martin, R. Di Folco, Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane, nota a Corte cost. n. 237 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2970.;
- G. Di Cosimo, C'erano una volta le materie residuali, in *Forum di Quaderni costituzionali*, al sito [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 2 e ss., spec. Pp. 4-6;
- G. Falcon, Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131 (a cura di G.Falcon), il Mulino, Bologna, 2003;
- G. Ferraiuolo, La leale collaborazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture , procedimenti, Napoli, Novene, 2006, pp. 162 e ss.;
- T.F. Gipponi, Le comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale; il regime delle incompatibilità, in *Le Regioni*, 2-3, 2006;
- Kustermann, L'inquadramento delle Comunità Montane prima e dopo la legge costituzionale 3/2001, in *regioni e Comunità locali*, 2002, n. 5, pp. 39-40;
- I. Nicotra, F.Pizzetti, Le norme ordinamentali contenute nel disegno di legge finanziaria 2010 riguardanti i comuni e le province: un primo commento, in *Astrid-on line*, 10/12/2009, p. 1 e ss.;

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;

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;

G.U. Rescigno, Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane, nota a Corte cost. n. 244 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 2120 e ss;

Scotti V. *L'Italia corta*, Edizioni Datanews 2010;

Vialetti G. il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell'Alta Commissione in [www.isae.it](http://www.isae.it);

Vigotti R., Comunità Montane, in AA. VV. (a cura di F. Piterà, R. Bigotti) *La riforma degli Enti Locali*, Torino, 2002, p. 174 e ss.;

## Profili civilistici e fiscali del fondo patrimoniale e responsabilità per debiti tributari

di Sabrina Mannarelli

### Abstract

The introduction of the fund assets is an expression of that particular favor that the legislature reserves the family, considered as fundamental to individual development and the basic unit of social community. However, this instrument, in practice application, greatly to the expectations of the legislator, having been used only rarely for the purpose of pursuing solidarity conferred by art. Civil Code 167 and becoming, instead, preferred to subtract individual assets execution by creditors or apprehension on the part of the receivership. The practical application of the same has highlighted, in particular, its ability to meet the needs of defense and the family's personal assets for certain occupational groups particularly exposed to risks arising from work activities, such as entrepreneurs, managers, executives and professionals. Hence the opportunity for an investigation to verify the existence of appropriate remedies to cope with a distorted use of the fund assets and, therefore, to ascertain whether it may be considered in any case "a bulwark" against the aggression creditors, even where the creditor is the tax authorities.

**Sommario: 1. Premessa. - 2. Aspetti civilistici – 2.1. Generalità. - 2.2. Natura giuridica del fondo patrimoniale e dell'atto costitutivo. - 2.3. Titolarità dei beni conferiti nel fondo patrimoniale. - 2.4. Pubblicità del vincolo. - 2.5. Beni compresi nel fondo patrimoniale. - 2.6. Esecuzione sui beni del fondo ed azioni a difesa dei creditori. - 3. Aspetti fiscali – 3.1. Il fondo patrimoniale nelle imposte indirette. - 3.2. Il fondo patrimoniale nelle imposte dirette. – 4. La responsabilità per debiti tributari. – 5. Conclusioni.**

### 1. Premessa

Nell'attuale ordinamento legislativo, a seguito della soppressione dell'istituto dotale, il fondo patrimoniale<sup>11</sup>, costituisce l'unica convenzione coniugale idonea a vincolare determinati beni

<sup>11</sup>Il fondo patrimoniale è stato introdotto con la legge di riforma del diritto di famiglia del 1975 (Legge 19 maggio 1975, n. 151, Riforma del diritto di famiglia). La legge in questione, frutto di un *iter* parlamentare decennale, ha mirato a sancire l'uguaglianza tra i coniugi e a rafforzare il profilo economico dell'istituto familiare, rappresentando un intervento doveroso per attuare il dettato della Carta costituzionale. Quest'ultima, infatti, enuncia principi con i quali la normativa codicistica relativa alla famiglia non era, né poteva essere in sintonia, poiché il Codice, oltre ad essere anteriore alla Costituzione, è stato promulgato in tempo di guerra e, pertanto, risentiva delle relative suggestioni e dell'ideologia del regime.