

Analisi sulla razionalizzazione e riorganizzazione dei territori montani del Molise (Convenzione con UniMolise)

Premessa

La relazione è divisa in due parti:

- ricostruzione normativa sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi nel Molise, con particolare riguardo al fenomeno dell'associazionismo;
- ricostruzione fattuale, con alcuni dati rilevanti sull'organizzazione attuale degli enti locali molisani.

Rileva un'estrema divergenza tra previsioni giuridiche ed organizzazione attuale.

1) RICOSTRUZIONE NORMATIVA

A) Il punto di partenza del processo è la **legge regionale 6 del 2011**, "Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità Montane".

Tra le disposizioni più rilevanti:

Art.3, sulle funzioni dei comuni (riproduce la legislazione statale):

Le funzioni fondamentali dei Comuni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei Comuni che, a seguito dell'attuazione della presente legge, risultino già appartenuti a Comunità montane con popolazione inferiore a 3000 abitanti.

Le forme associative esercitano altresì le funzioni e i compiti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, che la Regione conferisce ai Comuni. Sono inoltre destinatarie delle funzioni e dei relativi servizi provenienti dalle Comunità montane soppresse ai sensi della presente legge.

Art. 6, sull'individuazione degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni fondamentali

La Regione individua con propria legge, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento delle funzioni in forma associata da parte dei Comuni, tenendo conto del necessario perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle zone montane secondo il dettato dell'articolo 44 della Costituzione.

Art. 7, sulla costituzione della forma associativa

Individuati gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata, i Comuni interessati provvedono alla costituzione e all'operatività della forma associativa.

Entro novanta giorni dalla costituzione della nuova forma associativa i Comuni inclusi nell'ambito ottimale provvedono allo scioglimento delle Unioni o alla risoluzione delle convenzioni in atto, ove l'Unione esistente non coincida con l'ambito ottimale individuato.

Importante il comma 4, dove si prescrive che “Negli ambiti in cui sono prevalenti nel numero i Comuni montani la costituzione di Unione di comuni dà luogo ad Unione di comuni montani”.

Art. 10, sulla soppressione delle Comunità montane

Il Presidente della Giunta regionale dispone con proprio decreto, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la soppressione delle Comunità montane del territorio regionale e la nomina per ciascuna di esse di un Commissario liquidatore, che per le proprie attività si avvale delle strutture del soppresso ente montano

B) La seconda tappa è rappresentata dalla **legge regionale n. 22 del 2012** che prevede “Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane”.

Si trattava di 10 Comunità, e le norme riguardano soprattutto la ricollocazione del personale con l'introduzione di un Progetto di mobilità.

C) La terza e ultima fase riguarda la **legge n. 1 del 2016** che regola proprio la Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali.

Norme più rilevanti:

Art. 1 sull'oggetto

La Regione, con la presente legge e con provvedimenti ad essa collegati, anche di natura non legislativa, adotta, d'intesa con le Province, i Comuni e le loro forme associative e, ove necessario, sulla base di accordi con le amministrazioni statali interessate, misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Art. 2 sulle finalità

b) il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base nelle aree interne;

c) uno stretto rapporto tra assetto istituzionale, livello di erogazione dei servizi ai cittadini e politiche di sviluppo socio-economico

Art. 3 su Principi e criteri di riordino territoriale e funzionale delle forme associative intercomunali

a) la Regione individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica, salvaguardando per quanto possibile le esperienze associative già esistenti e promuovendone l'aggregazione in ambiti di più vaste dimensioni;

b) i Comuni obbligati all'esercizio associato, in base alla normativa statale vigente, esercitano le funzioni fondamentali mediante Unioni di Comuni o convenzioni;

c) la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di Comuni in luogo delle convenzioni;

d) la Regione incentiva la costituzione di un'unica Unione fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, riconoscendone altresì priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi, da regolamenti di settore e da programmi cofinanziati con risorse comunitarie e statali.

Art. 4 individua gli ambiti ottimali

All'interno del territorio regionale, sono definiti i seguenti n. 8 ambiti ottimali:

a) Alto Medio Sannio;

- b) Basso Molise;
- c) Cigno;
- d) Cintura Campobasso;
- e) Cintura Isernia;
- f) Fortore;
- g) Matese;
- h) Volturno.

Art. 5 Effetti della individuazione degli ambiti territoriali ottimali

1. L'ambito territoriale ottimale costituisce, ai fini della presente legge, l'area territoriale adeguata per l'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legge regionale.
2. I Comuni, appartenenti all'ambito, con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenuti a Comunità montane, esercitano in forma associata tra tutti loro le funzioni fondamentali previste dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, ai sensi della disciplina statale in materia di esercizio associato obbligatorio delle medesime.
3. I Comuni di cui al comma 2 possono esercitare le suddette funzioni in convenzione tra alcuni soltanto di loro o con altri Comuni appartenenti al medesimo ambito ottimale qualora ciò si giustifichi in relazione al particolare contesto territoriale.
4. All'interno di ciascun ambito, o sub-ambito di cui al comma 2 dell'articolo 17, può essere istituita una sola Unione di Comuni che deve rispettare il limite demografico minimo di 10.000 abitanti, ovvero di 3.000 abitanti se composta prevalentemente di Comuni montani, computando a tal fine la popolazione di tutti i Comuni ad essa aderenti.

Gli articoli successivi prevedono incentivi per chi sceglie di aderire all'unione anziché a convenzioni.

L'art. 15 prevede ulteriori Misure urgenti per l'accelerazione dell'estinzione delle Comunità montane, affidando ai commissari liquidatori tempi rapidi per presentare le proposte di trasferimento beni e risorse.

2) RICOSTRUZIONE FATTUALE

Quali problemi rimangono aperti?

- Totale distanza tra previsioni e fatti;
- problema generale di allocazione funzioni a livello comunale, data la frammentarietà e differenziazione del territorio molisano (problemi demografici e logistici);
- problemi specifici del Molise sulle aree interne, con difficoltà geografiche ed economiche ancor più rilevanti per l'esercizio associato delle funzioni.
- Ruolo della Regione estremamente invasivo (ad esempio, attraverso l'Agenzia regionale per lo sviluppo dei territori montani) e non cooperativo.

Da queste complessità discende il totale distacco della realtà organizzativa degli enti locali molisani dal quadro giuridico sopra tracciato.

Alcuni dati:

L'estrema frammentazione dei comuni molisani fa sì che il 92% di essi è assoggettato alle norme sull'associazionismo obbligatorio: sono 125 su 136 i comuni con meno di 5.000 abitanti.

Ma di questi 136 comuni, solo 52 aderiscono alle 8 Unioni, ossia il 38,24%.

I comuni montani sono 111, e 42 aderiscono alle 7 Unioni di area montana.

Vi sono Unioni che ricomprendono una vasta fetta di popolazione, altre molto piccole.

Le Comunità montane erano ben 10 e anche qui l'adesione era limitata (intorno al 30%).

Avevano quindi più senso queste modalità associative, insieme alle convenzioni che erano, **e restano**, lo strumento più utilizzato.

L'attuale definizione degli ambiti ottimali non è stato condiviso e non è condiviso. Le attuali unioni e convenzioni sono tutte miste. Non è stata fatta una ricognizione territoriale né una ricognizione sulle funzioni.

L'unica forma di associazionismo ritenuta utile e funzionale è considerata quella che determina un risparmio di spese tra territori molto vicini, per servizi finanziari e di segreteria, con spostamento di somme tra comuni (convenzionamento orario con rimborso).

Rimane il nodo delle funzioni svolte dalle soppresse Comunità montane. Erano poche (rifiuti, manutenzione strade e boschi): nella maggior parte dei casi non sono più gestite o vengono svolte dalle unioni preesistenti a titolo volontaristico.

2.1. Cosa chiedono le realtà locali interpellate:

- ridurre considerevolmente le funzioni per cui è obbligatorio associarsi: a parte la volontà, ci sono problemi geografici ma anche finanziari ad associare alcune funzioni;
- ridefinire gli ambiti ottimali tenendo conto delle peculiarità territoriali: qui sono arrabbiati con la Regione che non li ha sentiti e vanno eliminati i limiti demografici previsti, specie quello di 3.000 abitanti per comuni montani).
- fornire strumenti flessibili di associazionismo, con oggetto servizi e non funzioni.

2.2. Come si può conciliare tutto questo con l'intenzione dello Stato di razionalizzare le risorse destinate ai municipi?

- a monte, applicare la differenziazione nell'individuazione delle funzioni da associare: non andrebbero calate dall'alto, a prescindere dalle caratteristiche dei territori interessati, elenchi di funzioni che valgono per tutti i comuni. Qui è essenziale il compito della regione nel definire bene gli ambiti ottimali ma anche "l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".
- potenziare l'associazionismo per funzioni, creando uffici comuni e strutture di coordinamento tra funzioni - servizi - bilancio (trasporto scolastico, rifiuti, anagrafe, ufficio tecnico). In questo senso, occorre ben definire quali siano i servizi oggetto delle funzioni.
- prevedere forme di controllo ex post circa la funzionalità dell'aggregazione.