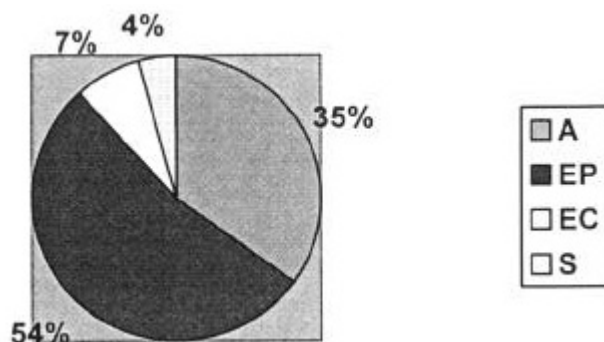


Tabella M CASI DI FORME DI GESTIONE ASSOCIATA DELLE CM

	A	EP	EC	S
<i>TIPOLOGIA A - SERVIZI TECNICI AMMINISTRATIVI</i>				
Ufficio contabilità associato	1	6	1	-
ICI e tributi locali	-	10	2	1
Polizia municipale	1	4	10	-
Ufficio tecnico urbanistico ed edilizio	-	22	3	1
Ufficio tecnico lavori pubblici progettazione	-	43	7	1
Catasto	3	17	2	1
CED, sistemi informativi, TV	12	25	2	1
Sistema Informatizzato Territoriale Comp.	8	28	2	2
Piani ed esercizi commerciali	-	2	-	-
Gestione del personale	2	9	1	-
<i>TIPOLOGIA B - SERVIZI SOCIALI ED ALLA PERSONA</i>				
Asili nido	2	2	-	-
Mense scolastiche	15	5	-	-
Trasporto scolastico	14	8	3	-
Musei biblioteche ed attività culturali	9	25	5	1
Lavori socialmente utili	4	20	8	-
Attività sportive	5	9	-	1
Difensore civico	3	11	2	-
Formazione professionale	17	8	-	-
Scuola diritto allo studio	5	18	-	-
Servizi sociali	78	63	7	2
<i>TIPOLOGIA C - SERVIZI PER IL TERRITORIO</i>				
Mercati e fiere	-	4	-	-
Trasporti pubblici locali	13	4	-	-
Protezione civile	17	41	15	-
Raccolta RSU	63	16	1	9
Gestione e smaltimento RSU	50	13	1	7
Depurazione	13	6	1	6
Viabilità	11	12	1	-
Acquedotti	3	4	-	6
Gestione pascolo	2	9	1	-
Promozione turistica, agriturismo	4	28	1	6
Canile comprensoriale	22	7	3	-
Deleghe per l'agricoltura	6	72	3	-
Prevenzione incendi	8	47	1	1
TOTALE	389	596	83	46

Fonte: dati UNCEM su rilevazione diretta

Figura III

Fonte: dati UNCEM su rilevazione diretta

Il Ministero dell'interno, in applicazione della legge n.448/1998 (art.31 c.12), ha adottato il Decreto ministeriale n.318 del 1 settembre 2000 con il quale sono stati definiti i criteri e le procedure per erogazione dei contributi a sostegno delle forme associative intercomunali, ivi comprese quelle riguardanti le Comunità montane che hanno assunto in forma associata la gestione di servizi comunali.

Si è ritenuto di rilevare i casi in cui le Comunità montane hanno avanzato domanda per l'ottenimento dei contributi ministeriali relativamente alle diverse tipologie di servizi. Nella tabella N e nella figura IV viene indicato il numero delle domande presentate dalle Comunità montane al Ministero dell'interno secondo i raggruppamenti per aree geografiche, per un totale di 175 domande. Le medesime sono anche rappresentate nella tabella O per aree organizzative e funzionali. La ripartizione numerica delle domande per tipologia dei servizi risulta abbastanza equilibrata, anche se vi è una prevalenza dei servizi destinati al territorio.

Nella tabella P sono stati indicati, per aree geografiche e per ciascun esercizio 1999 e 2000, il complessivo volume delle spese per servizi associati dichiarato e documentato dalle Comunità montane al Ministero dell'interno, al fine della corresponsione del contributo statale. Dette spese costituiscono cifra piuttosto rilevante che sfiora per ciascuno dei due anni indicati 250 miliardi di lire. In applicazione del citato decreto ministeriale N. 318, il Ministero dell'interno ha calcolato per le 175 CM interessate importi di contributo erariale a favore delle medesime pari rispettivamente a complessivi 38,428 mld per il 1999 e 39,578 mld per il 2000.

Tuttavia, con riferimento alle concrete disponibilità del Fondo nazionale per gli incentivi ai servizi associati, le effettive erogazioni di

contributo per le CM sono state pari per il 1999 a lire 4.313.648.611 e a lire 10.513.335.700 per il 2000, come si evince dal prospetto 1.

Rammentiamo che detto Fondo nazionale contemplava per l'anno 1999 complessivi 10 miliardi dei quali 2,5 miliardi (25% del totale) a favore delle CM, mentre per il 2000 la cifra disponibile era di 36 miliardi in tutto, dei quali 9 miliardi riservati alle CM svolgenti funzioni associate. Le erogazioni effettive accordate alle medesime sono state superiori, in quanto sono state recuperate anche a loro favore parte delle somme messe a disposizione per i processi di fusione di Comuni. Nonostante ciò è del tutto evidente l'insufficienza degli stanziamenti nazionali messi a disposizione, che costituiscono soltanto l'11,2% e il 26,5% del contributo richiesto dalle CM rispettivamente per il 1999 e per il 2000. Ciò a fronte della rilevante capacità espressa dalle CM nella gestione comprensoriale di funzioni e servizi per gli oltre 4000 Comuni che esse associano.

PROSPETTO 1- CONTRIBUTI EFFETTIVI PER LE CM NEL 1999 E NEL 2000 (lire)

CONTRIBUTI 1999	CONTRIBUTI 2000
4.313.648.611	10.513.335.700

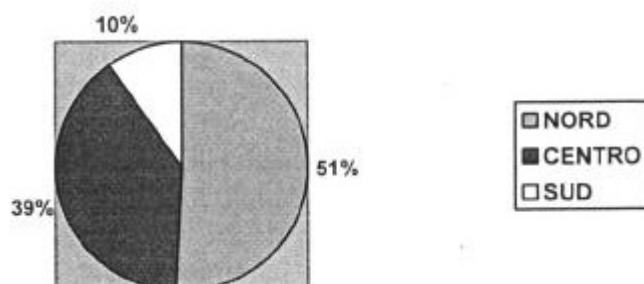
Tabella N DOMANDE PRESENTATE PER AREE GEOGRAFICHE

ZONA GEOGRAFICA	N. domande presentate dalle CM	Quota percentuale
NORD	89	51%
CENTRO	69	39%
SUD	17	10%
TOTALE	175	100%

Fonte: Ministero degli Interni

Tabella O DOMANDE PRESENTATE PER AREE ORGANIZZATIVE E GESTIONALI

Tipologia dei servizi	A	B	C
N. servizi svolti	146	199	238

Figura I

Fonte: Ministero degli Interni

Tabella P VOLUME COMPLESSIVO DELLE SPESE CERTIFICATE DALLE CM PER SERVIZI ASSOCIATI NEL 1999 E 2000 (lire)

AREAgeografica	1999	2000
NORD	134.740.398.852	136.583.679.673
CENTRO	101.888.794.333	102.755.786.704
SUD	10.636.624.601	10.983.685.935
TOTALE	247.265.817.786	250.354.262.312

Fonte: Ministero degli Interni

3. Linee di tendenza

Come si ricava dai principali risultati dell'indagine, emergono alcune tendenze sufficientemente precise, che merita rapidamente evidenziare.

- A) Il processo di aggregazione cooperativa dei Comuni montani prosegue, facendosi, nel tempo, più intenso e più dinamico. Questo elemento di valutazione si ricava in particolare dal confronto con la precedente rilevazione dell'UNCCEM.
- B) La Comunità montana si afferma, alla luce della ricognizione della realtà, quale punto di riferimento e di approdo, non solo come l'ente locale necessario per il governo montano - titolare diretto di

- responsabilità che sono di respiro generale, come ad esempio quelle legate alla programmazione economica e territoriale - ma anche come soggettività istituzionale e amministrativa preposta all'esercizio e alla gestione associata di funzioni dei Comuni montani.
- C) L'associazionismo intercomunale, che nelle zone montane è stato finora animato dall'impulso "libero" dei Comuni - si rivolge principalmente al conferimento naturale alle Comunità montane; ma non si esaurisce in esso. Si compie, nello stesso tempo, attraverso più immediate forme di conferimento "dal basso", sia da parte di singoli Comuni montani verso le Comunità montane, sia nella ricerca di modalità associative tra gli stessi Comuni montani. Indice, questo, di una spinta in direzione di soluzioni che si dimostrino rapide, convincenti e più efficacemente rispondenti al bisogno di dare risposte tempestive a problemi e domande concrete.
- D) Una prima valutazione delle tipologie di servizi associati indicano quei settori che, per la loro complessità, maggiormente possono preoccupare gli amministratori comunali, come i servizi sociali e il trattamento dei rifiuti solidi urbani; ma anche quelli di cui probabilmente risulta più evidente la difficile sostenibilità organizzativa ed economica, come nel caso di servizi tecnici, i quali richiedono professionalità specialistiche, di non sempre agevole reperibilità e acquisizione da parte dei singoli Comuni.
- E) Se si volge l'attenzione verso il ricorso alle funzioni e servizi comunali associati nelle o dalle Comunità montane, a seconda delle diverse aree geografiche, si rileva una più accentuata utilizzazione - in termini assoluti ma anche relativi e qualitativi - nel Nord e nel Centro del Paese. Possibile segno che la percezione dell'utilità delle Comunità montane incontri, in genere, nelle regioni meridionali una maggiore difficoltà a "entrare" nella considerazione delle Amministrazioni comunali.
- F) Mentre va preso atto positivamente che l'associazionismo si sta realizzando e, ancora più in prospettiva, potrà realizzarsi sulla base delle iniziative e delle sensibilità delle Comunità montane e dei Comuni montani - accrescendo la consapevolezza che i Comuni sono parte non separabile dalla Comunità montana, ma queste costituiscono una migliore opportunità amministrativa e gestionale a vantaggio degli stessi Comuni - dal quadro d'insieme e dalla analisi di dati più specifici non si può non rilevare che il processo di aggregazione cooperativa avviene in un contesto di positiva spontaneità, ma anche di casualità. Le libertà dei Comuni che si esprime nella ricerca delle possibili soluzioni associative potrebbe ricavare da una politica legislativa, finanziaria, amministrativa e tecnica, attivata dalle Regioni e, in ipotesi, dalle Province, un efficace sostegno e orientamento. Senza alterare, ripetiamo, gli spazi di autonomia dei Comuni e delle stesse Comunità montane.

4. *Questioni aperte (da approfondire)*

Tra i risultati positivi che, sia pure induttivamente, si possono trarre dall'indagine, v'è anche la sollecitazione ad approfondire ulteriori aspetti che si connettono ai processi associativi in atto dei Comuni montani all'interno delle Comunità. Aspetti che potrebbero alimentare altre linee di ricerca, dalle quali verrebbero indirizzi, metodi e criteri operativi direttamente utilizzabili in sede locale — oltre che da parte delle Regioni e, nelle azioni di sostegno economico — finanziario, dallo stesso ministero dell'Interno — soprattutto allo scopo di apprezzare le migliori convenienze che, da molteplici punti di vista, le diverse modalità associative sono in grado di offrire. A partire dal conferimento delle funzioni e dei servizi comunali alle Comunità montane.

Gli eventuali sviluppi della ricerca consentirebbero anche di mettere a disposizione degli utilizzatori ai diversi livelli elementi di analisi della realtà, riferibili alle funzioni e servizi da conferire a livello associativo. Sia in via preventiva sia per la verifica dei risultati conseguiti con l'esperienza. Si tratterebbe perciò di mettere in campo analisi e approfondimenti che siano finalizzate soprattutto a costruire parametri semplificati e di immediata applicabilità. Oggetto della ulteriore fase di approfondimento, in particolare, potrebbero essere i profili che diano la misura della utilità di carattere economico e organizzativo, nonché i vantaggi che le Amministrazioni comunali montane potrebbero ottenere dalle diverse forme cooperative e aggregative. Vantaggi che ad esempio potrebbero riguardare anche i tempi, l'efficacia, ma anche l'efficienza dei servizi e delle prestazioni rese agli utenti finali (imprese, famiglie, singoli cittadini) attraverso le Comunità montane e le altre forme di cooperazione: In vista di rapporti più rapidi con le amministrazioni locali nei contesti di montagna.

Altri aspetti, che meriterebbero di essere conosciuti più a fondo, possono essere e quelli riguardanti l'incidenza della legislazione regionale, sia di contenuto istituzionale generale, sia di intervento settoriale, nel favorire, o meno, i processi aggregativi dei Comuni montani verso le Comunità montane.

Una esame più specifico e meglio angolato potrebbe essere rivolto a verificare quali strumentazioni, quali atteggiamenti politico - amministrativi, vuoi della Regione, vuoi dei Comuni, vuoi delle Comunità montane, debbano essere poste in atto per produrre risultati apprezzabili, sotto il profilo della economicità, della efficacia e della produttività.

Altro oggetto di una possibile fase di ulteriore scavo potrebbe essere incentrata sulla verifica di quanto e come il decentramento delle funzioni statali e regionali, messo in cantiere dalla legge Bassanini e dalla legislazione regionale che ne ha dato applicazione, siano in grado di stimolare e incoraggiare i momenti aggregativi tra i piccoli Comuni montani, in attuazione concreta del principio della sussidiarietà verticale.

Come si comprende, si tratta di questioni che possono rivestire interessi di utilità pratica e che consentirebbero soprattutto di entrare nel vivo di meccanismi, che gli osservatori scientifici ma anche politici spesso considerano secondo logiche astratte e lontane dalla realtà effettiva del territorio.

5. Considerazioni conclusive

Senza ovviamente esaurire i molteplici aspetti che il dibattito intorno ai risultati della rilevazione dell'UNCEM potrà offrire, sembrano praticabili alcune considerazioni evincibili dai dati sin qui rappresentati; dati che, comunque, possono meglio essere esaminati nello specifico e anche nei dettagli, attraverso la lettura delle numerose tabelle elaborate, disponibili negli allegati statistici, compresi quelli riportati su supporto magnetico.

L'indagine convalida e incoraggia alcuni indirizzi politici che, come abbiamo visto, hanno già trovato una sanzione legislativa, nei provvedimenti legislativi di più recente adozione.

In primo luogo, l'iniziativa, così come è stata posta in atto dai Comuni montani attesta la fattibilità del decentramento delle funzioni e delle responsabilità anche a favore degli stessi Comuni.

In secondo luogo, viene in evidenza in tutti i processi di ricomposizione territoriale e istituzionale, la funzione attiva essenziale delle Comunità montane e, non meno, degli stessi Comuni montani.

Viene ulteriormente rafforzato il valore e la forza di processi che siano effettivamente promossi e gestiti dal basso, come condizione per il successo pratico e per i risultati che si vogliono ottenere. Di contro, viene in evidenza la debolezza di imposizioni provenienti dall'alto che pretendano, illuministicamente, di "pilotare" meccanismi che solo disponendo del cooptagonismo degli Enti locali sono in grado di far funzionare.

In parallelo, risalta la estesa capacità di risposta "spontanea" e "libera" dei Comuni alle esigenze di adeguatezza; laddove il principio assume un significato più ampio e, in un certo modo, diverso da quello inteso secondo un'ottica generale, in quanto riflette elementi di adeguatezza organizzativa e amministrativa rispetto alla peculiarità delle esigenze locali. Si sottolinei, infatti, come spesso la necessità di "adeguare" l'esercizio delle funzioni comunali, mediante il ricorso alle forme associate, sia percepito direttamente dalle Amministrazioni locali, prima ancora di trovare rispondenza e riscontro in un principio posto in funzione di una astratta razionalità del modello organizzativo e amministrativo riguardato nel suo insieme. Qui invece risalta con chiarezza il senso del principio di adeguatezza che evidenzia il suo carattere induttivo, in corrispondenza agli specifici bisogni del territorio e delle comunità locali.

Analogamente, il principio di differenziazione amministrativa, viene posto in evidenza da una esigenza che scaturisce dal vivo dell'esperienza locale, la quale, per esprimersi con efficacia, richiede elasticità e flessibilità e quindi differenziazione delle forme e delle modalità concretamente praticabili per risolvere problemi concreti e "diversificati"; in tal senso il principio risponde prevalentemente a questo tipo di esigenze più che criteri astratti dell'ordinamento. Differenziazione significa pertanto anche flessibilità delle soluzioni, le quali debbono essere commisurate nel loro possibile ventaglio di scelta soprattutto alle domande degli utenti e delle amministrazioni locali, preposte alla cura dei loro interessi e del loro territorio.

Inoltre le Comunità montane, come abbiamo già evidenziato, si propongono come la sede fisiologica e naturale di riferimento per risolvere problemi sia di particolare complessità sia di dimensioni organizzate più limitate, e perciò come momento di risposta operativa difficoltà pratiche dei piccoli Comuni. Sembra inoltre di poter sostenere che stia crescendo ed estendendosi, per qualità e per quantità la percezione e la "riconoscibilità", dei Comuni montani verso le Comunità montane.

Da un punto di vista ancora più generale e, potremo dire, strategico, si accreditano ancora meglio alcune intuizioni, presenti sia nella legge numero 59 del 1997, sia nella legge numero 265 del 1999, recepite, riordinate e rafforzate dal testo unico del 2000. Si è trattato di intuizioni e di proposte legislative di principio, che per lo più sono state il frutto di suggerimenti venuti dalle associazioni delle autonomie locali, in sede di confronto con il parlamento e con il governo, durante la fase di dibattito che ha preceduto l'approvazione di quei provvedimenti legislativi. Queste dinamiche, di cultura politica e istituzionale, forse meriterebbero una tutta più puntuale codificazione in sede di riforma legislativa di livello sia statale sia regionale, ma anche in sede di revisione del testo costituzionale. I passi pur significativi e positivi delle riforme introdotte, con le modifiche del Titolo quinto, Parte II, della Costituzione, ora sottoposta a *referendum*, non paiono del tutto adeguate rispetto alle esigenze di assicurare un efficace sostegno legislativo promozionale dei processi aggregativi, comunque da incardinare sulla iniziativa autonoma dei Comuni e del loro ente a naturale di governo rappresentato dalle Comunità montane.

In estrema sintesi, ci sembra emergano considerazioni di carattere più generale che possono essere così riassunte.

1. In primo ruolo, scaturisce la necessità di superare una visione di tipo centralistico, che ritenga fattibili meccanismi aggregativi soltanto attraverso processi di mera razionalizzazione, discendenti da prescrizioni generali e indifferenziate della legge ovvero da altre scelte esterne, che non coinvolgano direttamente le Amministrazioni locali. Anche l'idea che presuppone l'esistenza di una amministrazione pubblica modellata secondo uno schema uniforme, anche alla scala regionale, reca in sé l'errore di supporre che la frammentazione e la

disarticolazione amministrativa derivi dalla "polverizzazione" dei Comuni di minore dimensione. Tale approccio non coglie il dato basilare che i comuni, anche nelle realtà "minime", costituiscono la prima aggregazione sociale e comunitaria, rispetto alla quale, nelle zone montane, le Comunità montane possono rappresentare un solido punto di appoggio che aiuta a far lievitare i momenti di aggregazione intercomunale.

2. La partecipazione convinta dei comuni montani alla definizione e delimitazione degli ambiti delle rispettive Comunità montane, si deve tradurre fino a una efficace e praticabile procedura di concertazione, dove la titolarità delle responsabilità e il consenso dei Comuni devono diventare una possibilità praticabile ed effettiva, oltre procedure o momenti puramente rituali.
3. Scaturisce altresì la validità, attuale e, non meno, potenziale delle Comunità montane, ora indirizzate verso un preciso impegno di rafforzare il loro ruolo istituzionale di Unioni di Comuni, secondo le indicazioni del testo unico. Le Comunità montane si pongono pertanto come soggetto prezioso per la salvaguardia degli interessi dei Comuni montani, in quanto anzitutto preposte a esercitare la gestione delle funzioni comunali.
4. Si staglia così, infine, l'utilità di politiche generali e specifiche di sostegno e di incentivazione, sia di carattere finanziario, sia di portata promozionale e di incentivazione e incoraggiamento politico-amministrativo, sempre nel rispetto della libertà e dell'autonomia che deve essere assicurata ai Comuni montani, nella garanzia certa della loro identità comunitaria. Occorre precisare che questa garanzia non deve mai essere posta in forse (anzi deve essere ulteriormente garantita) lungo tutti i processi di diversificato associazionismo.

Sono queste alcune, non esaurienti le indicazioni che ci sembra vengano dall'indagine, i cui dati sono portati alla osservazione critica di quanti ritengono utile e per molti aspetti necessario sostenere in maniera efficace il riordino del territorio e delle strutture amministrative e rappresentative nella realtà montana. Tutto ciò implica una più sensibile accentuazione dello sforzo di rivisitazione della cultura istituzionale in quello spazio rappresentato, per oltre il 50% dalla montagna, del territorio nazionale.