

## ***Memoria UNCEM sul DPEF per la manovra di finanza pubblica 2007-2011***

*Roma, 18 luglio 2006*

In relazione al DPEF 2007 presentato dal Governo, che prelude all'approntamento del disegno di legge finanziaria per il prossimo anno, l'UNCEM sottopone all'attenzione alcune problematiche riferite alla situazione della montagna italiana e delle Istituzioni locali che in essa operano, Comuni e Comunità montane.

### **Premessa**

Coerentemente con il presupposto di principio enunciato dal Governo nel DPEF, che intende perseguire una linea di politica economica fondata su sviluppo, risanamento ed equità, L'UNCEM - nel condividere tale impostazione - sostiene anzitutto l'urgenza di una politica organica e non episodica per i territori montani, centrata sulla valorizzazione delle risorse umane e materiali endogene e saldamente inserita nelle strategie complessive per la ripresa economica e lo sviluppo generale del Paese. Politiche coerenti e incisive in grado di garantire la capacità di tenuta della montagna insieme a quella complessiva del sistema economico ed istituzionale.

Il riconoscimento della funzione economica della montagna costituisce infatti la premessa di ogni operazione di rilancio sociale e produttivo improntato ad equità, quale elemento che collega, in positivo, l'interesse particolare delle popolazioni montane con gli interessi generali del Paese, per la crescita dell'occupazione, del Pil e dei consumi.

La montagna deve contare nel contesto del sistema Paese attraverso la creazione di "asset" strategici di intervento su cui investire, quale ad esempio il settore energetico, in grado di concorrere al recupero di competitività e di ricchezza dell'intera collettività nazionale.

La montagna non è riconducibile ad un settore e tanto meno ad una materia, da affidarsi alla disciplina esclusiva e alla cura di questo o quel soggetto titolare di poteri di governo nell'ordinamento costituzionale della Repubblica.

Il valore fondamentale della montagna come "sistema" è testimoniato dalla previsione dell'art. 44 Cost., ultimo comma, che recita "*La legge dispone provvedimenti in favore delle zone montane*".

La politica per la montagna va pertanto strategicamente, programmaticamente e istituzionalmente affidata come valore fondamentale e collettivo al legislatore statale, secondo il principio costituzionale richiamato e come del resto è sino ad oggi avvenuto, ferme restando le azioni a livello territoriale che ciascuna Regione è chiamata a sviluppare.

Ciò significa che la politica delle zone montane consta di provvedimenti specifici ispirati ad equità di opportunità e di sviluppo, data la particolarità dei problemi propri di quelle zone; ciò che si traduce anche nella previsione di specifiche organizzazioni di governo

a livello locale, come la Comunità montana, cui affidare la gestione sul territorio di queste politiche.

In tale prospettiva va valorizzata anche la funzione istituzionale dell'organizzazione di governo della montagna, attraverso le Comunità montane quale unico strumento associativo dei Comuni montani, incentrata soprattutto sull'obiettivo di costruire sistemi territoriali che siano capaci di integrare ed arricchire l'offerta di vita associata che viene dai modelli proposti dalle aree "dominanti" ad elevata urbanizzazione e ad alta concentrazione produttiva. A questo fine va potenziato e intensificato il rapporto tra Comuni e Comunità montane, assicurando con l'attuazione dell'art. 118 Cost. la creazione di un assetto istituzionale e di *governance* delle aree montane che eviti ogni sovrapposizione e duplicazione dei modelli istituzionali e consolidi il *trait d'union* tra i Comuni e le Comunità montane in termini di sostanziale rappresentatività.

In coerenza con quanto esposto, occorre perseguire l'obiettivo di assicurare al governo della montagna finanziamenti erariali certi e ricorrenti di parte capitale, come il Fondo nazionale ex legge n. 97/94, in relazione al fondamentale ruolo della Comunità montana quale soggetto catalizzatore di risorse che innesta processi di sviluppo e politiche di sistema, come testimoniano i dati elaborati da ISTAT sui loro consuntivi di bilancio, del quale si offre in allegato un documento di sintesi.

Inoltre va sostenuta, nel nuovo sistema di finanza pubblica, la necessità di autosufficienza finanziaria delle Comunità montane, con graduale affrancamento dal regime di finanza derivata, anche attraverso la previsione a loro favore della compartecipazione ad un grande tributo nazionale, che potrebbe essere costituita da una quota dinamica sul gettito erariale IRPEF nonché da altre imposte legate al territorio (immobili, mobilità, trasporti), il che solo può giustificare la loro presenza nel Patto interno di stabilità.

La tematica del federalismo fiscale e finanziario nella sua articolazione territoriale, a Costituzione rinnovata, costituisce naturalmente motivo di grande interesse per le aree montane, rispetto al ruolo dei piccoli Comuni, prevalentemente ubicati in montagna, e della tradizionale forma associativa ivi presente costituita dalla Comunità montana. Le modifiche apportate al Titolo V, parte II, della Costituzione, convalidano i fondamenti e le potenzialità espansive di un solido assetto istituzionale rappresentativo delle comunità locali del mondo montano. Momento di aggregazione associativa dei piccoli comuni è rappresentato, anche storicamente, dalla Comunità montana, rinnovata nella sua missione progettuale e programmatica di rappresentanza del territorio nonché nella sua struttura operativa. In tale contesto dovrebbe trovare impulso l'esercizio associato delle funzioni amministrative dei Comuni, attraverso la valorizzazione delle Comunità montane, grazie alla loro capacità di realizzare momenti di alta integrazione e associazione sovracomunale. Di qui il ruolo insostituibile di una forte e autorevole Comunità montana.

Ciò posto, è fondamentale assicurare al governo della montagna risorse adeguate oltre che attivare l'istituto della perequazione di cui all'art. 119, comma 3, della Costituzione, che preordina apposito fondo statale ai territori con minore capacità fiscale per abitante, senza vincoli di destinazione, al fine di realizzare politiche di coesione del tessuto socio-economico nazionale funzionali al superamento degli squilibri territoriali e alla adeguata dotazione di servizi essenziali a favore dei cittadini e degli operatori economici

Pur apprezzando il metodo adottato dal Governo di stabilire un dialogo e una costante consultazione con le Istituzioni locali, l'UNCCEM sostiene quindi la necessità di escludere dalla "manovra bis" ogni conseguenza per gli enti locali, segnatamente per quelli montani, e di tenere nella dovuta considerazione la finanza delle Comunità montane, con particolare

riferimento: al recupero del Fondo nazionale della montagna al livello 2003 pari a 62 milioni di euro, alle dotazioni di natura ordinaria e al Patto di stabilità interno, considerata la loro qualificata capacità di spesa, come risulta anche dai richiamati dati ISTAT sui bilanci consuntivi 2003. Sottolinea inoltre il tema dei piccoli Comuni, oggi estremamente compressi nelle loro possibilità di manovra sui bilanci causa le politiche di tagli di questi ultimi anni.

**La specificità della tematica montana, allo stato, risulta del tutto assente dal DPEF predisposto.**

Il comparto Autonomie locali - in cui figurano a pieno titolo anche le Comunità montane - sul quale il Governo si accinge ad intervenire come uno dei quattro versanti principali (sistema pensionistico, sanità, pubblico impiego, finanza degli enti decentrati) che saranno investiti da misure di particolare rigore per correggere gli squilibri di finanza pubblica, si fa carico responsabilmente di concorrere alla manovra di risanamento.

Tuttavia, la particolare condizione e le rilevanti potenzialità della montagna italiana necessitano di una attenzione mirata, come esposto in precedenza, negli interventi sulle politiche di sviluppo, che consenta al sistema dei Comuni montani e delle Comunità montane di mettere in valore il patrimonio delle proprie risorse al servizio delle collettività locali e dell'intero Paese.

Per tale ragione, **l'UNCHEM raccomanda all'Esecutivo di considerare positivamente la richiesta di una specifica menzione nel DPEF al riconoscimento della necessità di sostenere lo sviluppo socioeconomico della montagna italiana** secondo gli orientamenti esposti **e di favorire con adeguate misure di consolidamento finanziario la capacità operativa delle Comunità montane**, inserendole nel quadro attuativo del federalismo fiscale ex art. 119 Cost. per conseguire l'autosufficienza delle risorse destinate alla parte corrente delle spese.

## **La situazione finanziaria delle Comunità montane**

### ***1) Trasferimenti ordinari***

La Comunità montana, per quanto inserita da tempo nella disciplina dei contributi erariali ordinari per gli enti locali, è ancora a **finanza completamente derivata** e tuttavia assoggettata - per gli enti con popolazione superiore a 50.000 abitanti - al rispetto del Patto interno di stabilità.

Per quanto attiene ai **trasferimenti di natura ordinaria** per le 355 Comunità montane, **per il 2006 essi ammontano a circa 170 milioni di euro** (dati del Ministero dell'Interno).

Dal 1993 la Comunità montana ha subito il sostanziale stallo dei trasferimenti correnti e dal 2004 persino diminuzioni: la cifra stanziata per il **2004 era infatti di 178,827 milioni di euro**.

### ***2) Trasferimenti di parte capitale: Fondo nazionale per la montagna, ex legge 97/94 "Nuove disposizioni per le zone montane", per la realizzazione di interventi di investimento delle Comunità montane***

Nel 2005 si è giunti alla legge finanziaria dopo aver assistito, con il varo del D.L. n. 168/2004, il decreto cosiddetto "tagliaspese", al **dimezzamento** in corso d'esercizio del

Fondo nazionale per la montagna 2004, previsto originariamente in circa **62 milioni di euro** e attestatosi poi a **37,750 milioni di euro** per quell'anno e a soli **31 milioni di euro** per l'esercizio 2005.

In più occasioni i rappresentanti del Governo si erano impegnati a recuperare lo strappo in sede di successiva legge Finanziaria. Nella legge finanziaria 2006, invece, non solo il Fondo per la montagna non è stato incrementato, ma è stato ulteriormente **ridotto** a soli **20 milioni di euro**.

Per utile memoria, si rammenta **la dotazione del Fondo nazionale montagna dalla sua istituzione al 2006:**

- Anno 1995: 50 miliardi di lire
- Anno 1996: 300 miliardi di lire
- Anno 1997: 150 miliardi di lire
- Anno 1998: 100 miliardi di lire
- Anno 1999: 129,610 miliardi di lire
- Anno 2000: 103 miliardi di lire
- Anno 2001: 110 miliardi di lire
- Anno 2002: 58,360 milioni di euro
- Anno 2003: 61,646 milioni di euro
- Anno 2004: 37,750 milioni di euro, costituito da 31 milioni (Fondo dimezzato dal dl "taglia-spese") + 6,750 milioni di euro recuperati su altra legge
- Anno 2005: 31 milioni di euro
- Anno 2006: 20 milioni di euro

### **Prime proposte UNCEM in previsione della legge finanziaria 2007:**

- Ripristino del Fondo nazionale per la montagna, destinato agli interventi di investimento delle Comunità montane, almeno nella misura pari a quella dell'anno 2003 (62 milioni di euro);
- incremento dei trasferimenti di natura ordinaria e/o ammissione delle Comunità montane alla compartecipazione ad un **grande tributo erariale**, che potrebbe essere costituita da una quota dinamica sul gettito erariale IRPEF oppure ad **altre imposte legate al territorio** (immobili, mobilità, trasporti);
- esclusione di tutte le Comunità montane dai vincoli del Patto di stabilità interno;
- previsione di incentivi finanziari aggiuntivi per lo svolgimento di funzioni e servizi in forma associata da parte delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane;
- istituzione di un fondo perequativo in relazione alla copertura dei maggiori oneri presenti in montagna che determinano l'esigenza di sopperire ai **sovracosti strutturali permanenti** che qui si manifestano con evidenza.

**Si sottolinea che 355 Comunità montane, con 4201 Comuni**, rappresentano una **popolazione di 10,8 milioni di italiani**. Gran parte di queste comunità, senza l'intervento di riequilibrio dei trasferimenti da parte dello Stato, non è strutturalmente in grado di erogare servizi indispensabili.

## **Gli interventi di riforma ancora da completare**

**Si sottopongono infine all'attenzione del Governo i seguenti temi:**

1. riforma del testo unico sull'ordinamento locale n. 267/2000, con specifico riferimento alla rivisitazione del rapporto istituzionale Comuni/Comunità montane. Per evitare la sovrapposizione di competenze e rendere efficiente ed economicamente sostenibile sia l'approccio alle politiche di sviluppo della montagna che la gestione associata dei servizi intercomunali sul territorio montano, è infatti necessario rivedere i rapporti istituzionali e rinsaldare il sistema di *governance* costituito dai Comuni e dalle Comunità montane;
2. riformulazione della una nuova legge per la montagna, in grado di sostituire l'ormai datata l. n. 97/94, in coerenza con le specificità dei territori montani e in relazione ai più moderni processi di sviluppo globale. Tale argomento incrocia necessariamente anche la riqualificazione giuridica del concetto di montanità, nella prospettiva di studiare e normare una serie di nuovi criteri, univoci e uniformi nel paese, di classificazione montana e demandando alle Regioni la fissazione di eventuali ulteriori parametri legati alle specificità territoriali locali;
3. attuazione dell'art. 119 Cost. inerente il federalismo fiscale degli enti locali, con particolare riferimento riordino dei trasferimenti erariali delle Comunità montane, ancora a finanza completamente derivata, riconoscendo alle medesime una qualche sfera di autosufficienza finanziaria anche attraverso al compartecipazione ad un grande tributo erariale. L'argomento è legato inoltre alla salvaguardia dei livelli essenziali dei servizi e all'approntamento di misure di riequilibrio territoriale delle risorse in ragione della necessità di riconoscimento di un fondo perequativo a vantaggio delle realtà marginali e con forti gap di sviluppo come la montagna, caratterizzata da una limitata capacità fiscale per abitante;
4. garanzia di condizioni di effettiva democraticità e pari dignità di applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, anche risolvendo il *digital divide* territoriale;
5. garanzia dell'innervamento telematico degli oltre 4000 piccoli comuni di montagna italiani e delle 355 Comunità montane, con particolare riferimento all'*e-governement*.

# **Sintesi dello studio sui bilanci consuntivi 2003 delle Comunità montane**

*Roma, giugno 2006*

Questa la sintesi dello studio sui bilanci consuntivi 2003 delle Comunità montane sulla base dei dati ISTAT.

La ricerca mette bene in luce le performance apprezzabili della capacità di spesa che le Comunità realizzano: 57,8 per cento è la quota di spese di investimento a fronte di un 42,2 per cento di parte corrente, ben meglio dei risultati di Comuni e Province ove la spesa ordinaria è assai superiore, rispettivamente il 59 e 54 per cento.

Dallo studio, presentato nel corso di EuroPA 2006, a Rimini, emerge inoltre come - a fronte di entrate erariali correnti pari a soli 170 milioni di euro - le Comunità montane generino un volume di spesa di oltre 2 miliardi di euro, grazie alla capacità di inserirsi nei circuiti finanziari regionali ed europei e nonostante permanga per le stesse un regime di finanza totalmente derivata.

## **1. LE PERFORMANCE**

Le sensazioni sono spesso smentite dai fatti e dagli elementi oggettivi, i soli a parlare con il linguaggio inconfutabile della verità.

E i fatti sono espressi dalle statistiche che fotografano la realtà così com'è, senza distorcerla

I dati pubblicati in questi giorni dall'Istat sui consuntivi del 2003 delle Comunità montane sconfessano clamorosamente alcuni luoghi comuni.

Innanzitutto le Comunità montane non sembrano essere fonte di sprechi. Esse realizzano invece performance finanziarie di tutto rispetto.

La loro spesa corrente è appena il 42,2 per cento del totale, di gran lunga inferiore in termini percentuali sia a quella dei Comuni che delle Province; mentre la spesa in conto capitale è pari al 57,8 per cento, a dimostrazione che le Comunità montane sanno interpretare al meglio la missione originaria di enti di programmazione e progettazione, inserendosi con intraprendenza e capacità nei circuiti finanziari straordinari, specialmente regionali ed europei.

Esse sopperiscono per tale via sia alla mancanza di autonomia finanziaria loro ostinatamente negata che alla inadeguatezza del Fondo nazionale per la montagna

di cui alla legge n. 97/94, ridotto ad un terzo - solo 20 milioni di euro per il 2006 - nel corso degli ultimi tre anni.

Per fornire elementi di raffronto va precisato che, in base ai dati Istat sui bilanci consuntivi di Comuni e Province, emerge che nel 2003 i Comuni hanno impegnato per spese correnti il 59 per cento delle spese e il 41 per cento per spese in conto capitale, mentre le Province per spese correnti hanno impegnato il 54 per cento e per spese in conto capitale il 46 per cento.

Tabella 1.1 – Composizione percentuale della spesa delle Comunità montane per ripartizione geografica e funzione – Anno 2003 (impegni)

FUNZIONI	Ripartizioni geografiche				Italia
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	
<b>Spesa corrente</b>	<b>39,4</b>	<b>52,9</b>	<b>57,7</b>	<b>28,0</b>	<b>42,2</b>
Amministrazione generale, gestione e controllo	17,7	10,3	23,0	15,1	15,5
Istruzione pubblica e cultura	2,3	2,6	1,2	1,0	1,8
Settore sportivo, ricreativo e del turismo	1,4	0,6	0,8	0,6	0,8
Gestione del territorio e tutela ambientale	6,8	12,9	22,3	5,7	10,4
Settore sociale	7,6	25,0	5,0	2,5	10,6
Sviluppo economico	3,6	1,4	5,4	3,1	3,1
<b>Spesa in conto capitale</b>	<b>60,6</b>	<b>47,1</b>	<b>42,3</b>	<b>72,0</b>	<b>57,8</b>
Amministrazione generale, gestione e controllo	9,4	5,4	6,9	2,0	5,5
Istruzione pubblica e cultura	4,0	2,1	1,6	2,5	2,6
Settore sportivo, ricreativo e del turismo	7,9	2,1	4,2	2,0	3,8
Gestione del territorio e tutela ambientale	28,7	25,7	22,1	51,6	34,3
Settore sociale	2,0	1,3	0,9	1,4	1,5
Sviluppo economico	8,6	10,5	6,6	12,5	10,1
<b>TOTALE GENERALE SPESE</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte Istat

Tabella 1.2 – Spese delle Comunità montane – Anno 2003 (in euro)

TITOLI E GESTIONE	Impegni	PAGAMENTI	
		c/competenza	c/residui
SPESE CORRENTI	852.130.562	614.574.040	169.152.589
SPESE IN C/CAPITALE	1.167.723.183	243.635.844	532.354.232
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	49.712.402	43.420.578	9.651.219
Rimborso di anticipazioni di cassa	28.454.476	23.368.631	9.407.351
Rimborso di finanziamenti a breve termine	3.797.233	3.400.398	-
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	16.675.048	16.253.941	203.326
Rimborso di prestiti obbligazionari	-	-	-
Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali	765.645	397.608	40.542
SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	213.637.436	141.059.393	30.394.461
<b>TOTALE GENERALE DELLE SPESE</b>	<b>2.283.203.583</b>	<b>1.042.689.855</b>	<b>741.552.501</b>

## 2. I TRASFERIMENTI ERARIALI

La finanza delle Comunità montane resta essenzialmente di natura derivata, i cui trasferimenti consolidati su tutto il territorio nazionale sono quelli ordinari erogati dal ministero dell'Interno.

I dati Istat mostrano che - a fronte di entrate erariali correnti pari a soli 170 milioni di euro - le Comunità montane generano un volume di spesa di oltre 2 miliardi di euro, grazie alla capacità di catalizzare risorse per innestare processi di sviluppo e politiche di sistema.

Per il 2006 il sistema dei trasferimenti erariali da parte del ministero dell'Interno a favore delle Comunità montane si basa ancora sulle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992, che prevedono l'erogazione di quote dei fondi ordinario e consolidato, e del fondo nazionale ordinario degli investimenti (per il 2006 non rifinanziato) e del fondo per lo sviluppo degli investimenti.

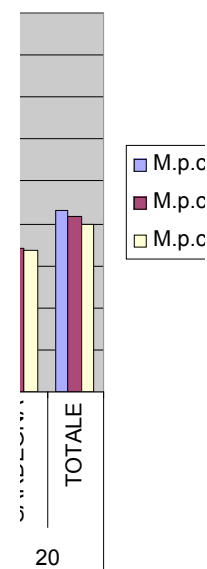
**Tabella 2.1 – Contributi erariali alle Comunità montane per Regione – Anno 2005**

Regione	Ordinario	Consolidato	Oneri Compensativi	Sviluppo Investimenti	Totale Contributi
Piemonte	11.287.162,39	1.139.835,75	289.859,99	1.201.093,17	13.917.951,30
Lombardia	13.519.364,88	1.259.325,28	490.656,31	2.075.207,99	17.344.554,46
Veneto	5.434.375,47	426.319,76	80.498,81	736.380,95	6.677.574,99
Liguria	5.401.141,97	520.624,76	56.266,19	651.484,10	6.629.517,02
Emilia Romagna	5.091.128,19	324.836,48	44.564,77	575.418,86	6.035.948,30
Toscana	5.933.263,21	925.391,72	60.768,69	588.731,10	7.508.154,72
Umbria	4.943.247,60	984.187,53	-	837.668,57	6.765.103,70
Marche	4.149.512,94	826.392,52	111.205,88	479.113,42	5.566.224,76
Lazio	7.671.526,11	835.716,39	33,5	657.800,51	9.165.076,51
Abruzzo	6.083.511,89	876.788,33	-	1.276.760,36	8.237.060,58
Molise	3.104.030,48	1.280.162,89	44.588,95	453.098,79	4.881.881,11
Campania	9.706.386,57	14.667.875,30	-	1.420.568,26	25.794.830,13
Puglia	3.122.874,92	1.314.583,81	7.547,06	635.808,21	5.080.814,00
Basilicata	4.772.680,11	3.150.825,44	-	922.674,28	8.846.179,83
Calabria	10.081.523,86	8.189.692,43	-	1.313.523,54	19.584.739,83
Sicilia	6.600.746,04	131.058,17	-	-	6.731.804,21
Sardegna	9.582.662,45	561.055,58	-	1.263.981,24	11.407.699,27
<b>Totale</b>	<b>116.485.139,08</b>	<b>37.414.672,14</b>	<b>1.185.990,15</b>	<b>15.089.313,35</b>	<b>170.175.114,72</b>

**Tabella 2.2 – Contributi erariali alle Comunità montane per Regione – anno 2005 – media pro-capite per Regione**

Regione	Popolazione	Totale Contributi	Media pro capite	Scarto rispetto alla media nazionale
Piemonte	670.417	13.917.951,30	20,76	4,11
Lombardia	1.181.182	17.344.554,46	14,68	-26,38
Veneto	378.302	6.677.574,99	17,65	-11,48
Liguria	344.759	6.629.517,02	19,23	-3,56
Emilia Romagna	366.889	6.035.948,30	16,45	-17,50
Toscana	468.271	7.508.154,72	16,03	-19,61
Umbria	408.646	6.765.103,70	16,55	-17,00
Marche	306.435	5.566.224,76	18,16	-8,93
Lazio	647.871	9.165.076,51	14,15	-29,04
Abruzzo	359.814	8.237.060,58	22,89	14,79
Molise	155.612	4.881.881,11	31,37	57,32
Campania	677.847	25.794.830,13	38,05	90,82
Puglia	231.028	5.080.814,00	21,99	10,28
Basilicata	326.633	8.846.179,83	27,08	35,81
Calabria	724.309	19.584.739,83	27,04	35,61
Sicilia	606.783	6.731.804,21	11,09	-44,38
Sardegna	680.802	11.407.699,27	16,76	-15,95
<b>ITALIA</b>	<b>8.535.600</b>	<b>170.175.114,72</b>	<b>19,94</b>	<b>0</b>

### capite pe



### 3. LE PECULIARITÀ DELLA FINANZA DELLE COMUNITÀ MONTANE

Alla mancanza di tributi propri le Comunità montane sopperiscono, da un lato, svolgendo servizi di varia natura che fanno lievitare di anno in anno le entrate extratributarie (la cui definizione è tra l'altro impropria perché presuppone la presenza di entrate tributarie che com'è noto sono inesistenti) e, dall'altro, inserendosi nelle opportunità dei circuiti della finanza straordinaria.

Dai dati Istat emergono infatti entrate extratributarie rilevanti, superiori ai trasferimenti correnti dello Stato, dovute soprattutto a proventi derivanti da attivazione di servizi pubblici.

**Tabella 3.1 – Accertamenti e riscossioni**

TITOLI E CATEGORIE E RISORSE	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	
		in c/competenza	in c/residui
<b>TITOLO I - CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI</b>			
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	173.744.547	135.645.804	18.854.952
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	234.388.244	183.214.014	50.368.138
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funz. delegate	142.075.380	102.949.708	25.448.045
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comun. e internaz.	1.537.841	585.337	371.531
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	136.159.392	71.789.349	52.900.831

<b>Totale</b>	<b>687.905.404</b>	<b>494.184.212</b>	<b>147.943.497</b>
<b>TITOLO II - ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>			
Cat. 1 - Proventi dei servizi pubblici	118.508.680	72.659.804	36.147.228
Segreteria generale, personale e organizzazione	6.737.232	4.987.816	1.679.990
Gestione econ., finanz., progra., provv. e contr. gestio.	2.037.497	1.776.415	255.076
Ufficio tecnico	778.315	219.543	799.109
Trasporto, refezione ed assistenza scolastica	6.126.078	5.719.298	717.037
Valorizzazione beni di interesse storico e artistico	94.335	94.335	500
Biblioteche, musei, pinacoteche,.....	31.919	28.980	3.728
Turismo e sport	377.641	316.619	47.581
Agriturismo	8.263	8.263	2.582
Viabilità locale e trasporti	857.844	549.397	400.576
Difesa del suolo ed assetto idrogeologico e forestaz.	15.367.519	5.105.316	8.032.507
Servizi di tutela, controllo e valorizz. di risorse idriche	6.753.207	4.234.395	2.417.311
Prevenzione incendi	3.369	-	-
Servizi di protezione civile	59.801	36.232	4.897
Servizi socio-assistenziali e sanitari	14.439.010	9.975.372	3.390.540
Agricoltura	656.881	132.193	269.101
Industria, commercio e artigianato	243.515	34.741	131.687
Altri proventi	63.936.254	39.440.889	17.995.006
Cat. 2 - Proventi dei beni dell'ente	9.936.362	5.720.133	3.955.924
Cat.3 - Interessi su anticipazioni o crediti	3.195.806	2.395.035	1.179.206
Cat.4 - Utili netti aziende speciali e partecipate, divid. di società	386.183	337.038	80.325
Cat.5 - Proventi diversi	78.217.815	43.266.541	24.680.945
<b>Totale</b>	<b>210.244.846</b>	<b>124.378.551</b>	<b>66.043.628</b>
<b>TITOLO III -</b>			
Cat. 1 - Alienazioni di beni patrimoniali	7.213.797	4.377.471	2.058.746
Alienazione beni mobili e diritti reali su beni mobili	721.843	535.000	559.353
Alienazione beni immobili e diritti reali su beni immob. di cui: - aree	1.899.683	1.373.210	831.507
	596.185	364.950	100.276
Alienazione di beni patrimoniali diversi	4.592.271	2.469.261	667.886
Cat.2 - Trasferimenti di capitali dallo Stato	69.516.555	15.825.219	27.506.377
Cat.3 - Trasferimenti di capitali dalla Regione	807.017.726	212.198.625	284.172.500
Cat.4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del settore	103.200.981	31.959.922	41.839.580
Cat.5 - Trasferimenti di capitali da altri soggetti	27.737.602	6.502.061	11.454.650
Cat.6 - Riscossioni di crediti	55.973.831	48.060.693	5.339.341
<b>Totale</b>	<b>1.070.660.492</b>	<b>318.923.991</b>	<b>372.371.194</b>
<b>TITOLO IV -</b>			
Anticipazioni di cassa	33.104.976	30.535.204	4.321.474
Finanziamenti a breve termine	1.237.253	959.906	150.813
Assunzioni di mutui e prestiti	48.654.074	4.795.052	70.752.338
Emissioni di prestiti obbligazionari	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>82.996.303</b>	<b>36.290.162</b>	<b>75.224.625</b>
<b>TITOLO V - ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI</b>			
<b>Totale</b>	<b>213.653.302</b>	<b>160.951.557</b>	<b>21.630.793</b>
<b>TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE</b>	<b>2.265.460.347</b>	<b>1.134.728.473</b>	<b>683.213.737</b>

## Fondo per la montagna

lo Stato ha concesso alle politiche per la montagna sempre di meno.

I dati riportati in tabella dimostrano il continuo deperimento del Fondo nazionale della montagna.

A tal proposito va osservato che la politica per la montagna, per non perdere il proprio carattere unitario, non può essere impostata strategicamente, programmaticamente e istituzionalmente a livello eminentemente regionale, ma va affidata al legislatore statale quale portatore di valori nazionali fondamentali di interesse generale.

Le 355 Comunità montane sono destinatarie per il 2006 di soli 20 milioni di euro sul Fondo montagna nazionale erogato dall'Economia, in media poco più di 55 mila euro ad ente.

**Tabella 3.2 - Evoluzione temporale del Fondo nazionale per la montagna**

Anno	Euro
1995	25.822.844,95
1996	154.937.069,73
1997	77.468.534,86
1998	51.645.689,91
1999	66.937.978,69
2000	53.195.060,61
2001	56.810.258,90
2002	58.359.405,00
2003	61.645.690,00
2004	30.740.500,00 6.750.000,00 (*)
2005	31.000.000,00
2006	20.000.000

(\*) integrazione

## L'apporto delle Regioni

Sono soprattutto le Regioni a finanziare le Comunità montane, anche se questo non avviene dappertutto in maniera omogenea.

Assumono rilevanza preponderante i trasferimenti di capitale delle Regioni a favore delle Comunità montane che per il 2003 si attestano a euro 807.017.726, a dimostrazione di una elevata capacità progettuale acquisita.

**Tabella 3.3 – Contributi e trasferimenti – Anno 2003**

TITOLI E CATEGORIE E RISORSE	Accertamenti 2003
TITOLO I - CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	173.744.547
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	234.388.244
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funz. delegate	142.075.380
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comun. e internaz.	1.537.841
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	136.159.392
Cat.2 - Trasferimenti di capitali dallo Stato	69.516.555
Cat.3 - Trasferimenti di capitali dalla Regione	807.017.726
Cat.4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del settore	103.200.981
Cat.5 - Trasferimenti di capitali da altri soggetti	27.737.602
Cat.6 - Riscossioni di crediti	55.973.831

Tabella 3.4 – Principali voci di entrata delle Comunità montane per ripartizione geografica – Anno 2003 (valori in migliaia di euro e variazioni percentuali)

VOCI	Ripartizioni geografiche								Italia	
	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Mezzogiorno			
	2003	2003 2002	2003	2003 2002	2003	2003 2002	2003	2003 2002	2003	2003 2002
COMPETENZA										
<b>Entrate correnti</b>	<b>219.753</b>	<b>4,3</b>	<b>321.342</b>	<b>6,1</b>	<b>169.880</b>	<b>13,2</b>	<b>187.175</b>	<b>12,2</b>	<b>898.150</b>	<b>8,1</b>
Trasferimenti	183.779	2,6	209.201	1,3	124.279	15,9	170.647	13,5	687.906	6,9
<i>Dallo Stato</i>	<i>43.267</i>	<i>1,0</i>	<i>15.171</i>	<i>8,4</i>	<i>30.134</i>	<i>3,1</i>	<i>85.173</i>	<i>0,3</i>	<i>173.745</i>	<i>1,6</i>
<i>Dalla Regione</i>	<i>76.227</i>	<i>4,6</i>	<i>166.934</i>	<i>-0,1</i>	<i>66.096</i>	<i>23,3</i>	<i>67.207</i>	<i>35,0</i>	<i>376.464</i>	<i>9,6</i>
<i>Da altri enti</i>	<i>64.285</i>	<i>1,3</i>	<i>27.096</i>	<i>6,7</i>	<i>28.049</i>	<i>15,0</i>	<i>18.267</i>	<i>16,1</i>	<i>137.697</i>	<i>6,8</i>
Altre entrate correnti	35.974	13,8	112.141	16,4	45.601	6,5	16.528	0,3	210.244	12,3
<b>Entrate in c/capitale</b>	<b>281.515</b>	<b>15,9</b>	<b>246.602</b>	<b>23,5</b>	<b>104.201</b>	<b>22,9</b>	<b>438.342</b>	<b>53,7</b>	<b>1.070.660</b>	<b>31,8</b>
<i>di cui: Trasferimenti</i>	<i>253.976</i>	<i>27,8</i>	<i>216.302</i>	<i>31,7</i>	<i>99.485</i>	<i>21,5</i>	<i>437.710</i>	<i>54,2</i>	<i>1.007.473</i>	<i>38,2</i>
<b>Accensione di prestiti</b>	<b>15.097</b>	<b>-63,4</b>	<b>17.515</b>	<b>7,7</b>	<b>33.151</b>	<b>36,1</b>	<b>17.234</b>	<b>-60,9</b>	<b>82.997</b>	<b>-34,1</b>
<b>TOTALE GENERALE ENTRATE</b>	<b>516.365</b>	<b>4,3</b>	<b>585.459</b>	<b>12,8</b>	<b>307.232</b>	<b>18,5</b>	<b>642.751</b>	<b>29,6</b>	<b>2.051.807</b>	<b>16,0</b>
CASSA										
<b>Entrate correnti</b>	<b>208.394</b>	<b>2,1</b>	<b>297.366</b>	<b>3,5</b>	<b>155.490</b>	<b>5,8</b>	<b>171.301</b>	<b>-13,9</b>	<b>832.551</b>	<b>-0,6</b>
Trasferimenti	172.854	-0,8	195.329	-0,8	117.381	9,9	156.565	-14,8	642.129	-3,0
<i>Dallo Stato</i>	<i>37.305</i>	<i>-17,1</i>	<i>13.019</i>	<i>-12,6</i>	<i>25.855</i>	<i>-21,6</i>	<i>78.322</i>	<i>-29,5</i>	<i>154.501</i>	<i>-24,2</i>
<i>Dalla Regione</i>	<i>71.234</i>	<i>0,9</i>	<i>160.214</i>	<i>0,0</i>	<i>66.731</i>	<i>23,4</i>	<i>63.802</i>	<i>9,6</i>	<i>361.981</i>	<i>5,5</i>
<i>Da altri enti</i>	<i>64.315</i>	<i>9,6</i>	<i>22.096</i>	<i>1,1</i>	<i>24.795</i>	<i>25,4</i>	<i>14.441</i>	<i>-0,3</i>	<i>125.647</i>	<i>9,4</i>
Altre entrate correnti	35.540	19,3	102.037	12,8	38.109	-5,1	14.736	-3,0	190.422	8,4
<b>Entrate in c/capitale</b>	<b>197.752</b>	<b>-2,2</b>	<b>177.817</b>	<b>6,2</b>	<b>74.967</b>	<b>-1,8</b>	<b>240.759</b>	<b>6,4</b>	<b>691.295</b>	<b>2,8</b>
<i>di cui: Trasferimenti</i>	<i>169.596</i>	<i>5,4</i>	<i>150.769</i>	<i>13,6</i>	<i>71.993</i>	<i>-3,3</i>	<i>239.100</i>	<i>6,5</i>	<i>631.458</i>	<i>6,5</i>
<b>Accensione di prestiti</b>	<b>39.900</b>	<b>52,2</b>	<b>15.215</b>	<b>16,7</b>	<b>37.160</b>	<b>139,5</b>	<b>19.239</b>	<b>13,1</b>	<b>111.514</b>	<b>55,3</b>
<b>TOTALE GENERALE ENTRATE</b>	<b>446.046</b>	<b>3,1</b>	<b>490.398</b>	<b>4,8</b>	<b>267.617</b>	<b>12,0</b>	<b>431.299</b>	<b>-2,5</b>	<b>1.635.360</b>	<b>3,4</b>

Fonte Istat

#### **4. L'AZIONE A FAVORE DEL TERRITORIO**

Dai dati per funzioni riportati nel prospetto seguente è confermato anche il particolare ruolo esercitato dalle Comunità montane per la tutela e il rilancio del territorio, che senza la loro azione rimarrebbe sguarnito di interventi specifici per l'ambiente, l'agricoltura, la forestazione, il turismo e l'agriturismo, la difesa idrogeologica, la lotta contro gli incendi boschivi, la protezione civile, la difesa dei valori antropologici e delle tradizioni locali. Un territorio esteso 16.371.892 di ettari che – prima della comparsa delle Comunità montane sulla scena istituzionale – era abbandonato a se stesso, senza nessuna prospettiva di valorizzazione attraverso un presidio istituzionale endogeno, un organismo politico locale incarnato da chi in quei luoghi vive e intende rimanerci in condizioni meno disagiate.

Come si può rilevare, preponderante è l'impegno per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente e per lo sviluppo economico.

Attraverso questi dati le Comunità montane legittimano la loro ragion d'essere che va ulteriormente rafforzata con l'attribuzione diretta di funzioni comunali e il riconoscimento dell'autonomia tributaria in relazione alla tipologia delle funzioni direttamente affidate.

**Tabella 4.1 – Analisi degli impegni di spesa delle Comunità montane per ripartizione geografica e funzione – Anno 2003 (valori in migliaia di euro e variazioni percentuali)**

V O C I	Ripartizioni geografiche								Italia	
	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Mezzogiorno		2003	2002
	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002		
<b>SPESA CORRENTE</b>										
Amministrazione generale, gestione e controllo	90.295	3,8	59.667	8,9	65.286	15,0	98.110	8,3	313.358	8,4
Istruzione pubblica e cultura	11.830	6,4	15.197	-21,1	3.424	19,5	6.402	20,3	36.853	-4,4
Settore sportivo, ricreativo e del turismo	6.888	13,9	3.390	16,7	2.442	41,5	3.747	49,5	16.467	24,9
Gestione del territorio e tutela ambientale	34.502	-6,0	74.690	-7,1	63.365	5,3	37.191	-2,5	209.748	-2,6
Settore sociale	38.583	26,2	144.636	4,0	14.275	45,1	16.075	46,2	213.569	12,1
Sviluppo economico	18.395	0,7	8.334	13,6	15.271	5,0	20.136	61,2	62.136	18,0
<b>TOTALE</b>	<b>200.493</b>	<b>5,7</b>	<b>305.914</b>	<b>0,7</b>	<b>164.063</b>	<b>12,4</b>	<b>181.661</b>	<b>13,5</b>	<b>852.131</b>	<b>6,6</b>
<b>SPESA IN CONTO CAPITALE</b>										
Amministrazione generale, gestione e controllo	47.959	-25,7	31.354	-28,1	19.570	11,4	12.732	-46,1	111.615	-25,3
Istruzione pubblica e cultura	20.413	11,2	11.930	130,5	4.651	72,9	16.463	8,0	53.457	28,9
Settore sportivo, ricreativo e del turismo	40.328	-5,8	11.931	38,4	11.901	288,6	12.973	-19,6	77.133	9,2
Gestione del territorio e tutela ambientale	145.956	21,0	148.787	7,4	62.673	-6,4	333.546	60,2	690.962	29,3
Settore sociale	10.223	100,0	7.643	-23,0	2.611	-28,1	9.096	-32,0	29.573	-7,7
Sviluppo economico	43.966	-13,0	61.024	207,2	18.808	8,0	81.186	30,6	204.984	36,7
<b>TOTALE</b>	<b>308.845</b>	<b>2,3</b>	<b>272.669</b>	<b>20,8</b>	<b>120.214</b>	<b>8,0</b>	<b>465.996</b>	<b>37,6</b>	<b>1.167.724</b>	<b>19,4</b>

Fonte Istat

## 5. IL PERSONALE

Le spese correnti sono limitate, così come contenute sono le spese per il personale. Dal conto personale della Ragioneria Generale dello Stato del 2004 emerge che presso le Comunità montane lavorano a tempo pieno 6.360 dipendenti e a tempo parziale 1.153 dipendenti per un totale di 7.513 a tempo indeterminato. Il che significa che mediamente presso ciascuna delle 356 Comunità montane lavorano circa 21 dipendenti, di cui 18 a tempo pieno: su per giù quanti ne annovera un piccolo Comune di 2000 abitanti.

**Tabella 5.1 - Regioni ed Autonomie Locali Personale a tempo indeterminato**

Tipo Ente/Istituzione	Tempo Pieno		Part-Time fino al 50%		Part-Time oltre il 50%		Totale tempo indeterminato	
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
AGENZIE	500	227	0	0	1	1	501	228

AGENZIE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	410	297	50	50	73	64	533	411
ALTRI ENTI	187	51	1	0	2	2	190	53
ALTRI ENTI REGIONALI	1.370	542	32	19	74	69	1.476	630
AUTORITA' DI BACINO	177	69	4	2	10	8	191	79
AZIENDE ED ENTI PER IL SOGGIORNO E TURISMO	992	461	22	13	17	14	1.031	488
CAMERE DI COMMERCIO IND. ART. E AGR.	7.558	4.197	195	145	730	685	8.483	5.027
COMUNI	406.192	185.509	12.196	7.586	20.074	17.226	438.462	210.321
COMUNITA' MONTANE	6.360	2.539	568	442	585	542	7.513	3.523
CONSORZI, ASSOCIAZ, COMPRESOR	1.832	1.435	141	122	175	166	2.148	1.723
ENTI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO	2.571	1.122	97	79	53	48	2.721	1.249
ENTI REGIONALI DI SVILUPPO AGRICOLO	2.281	738	28	5	33	25	2.342	768
EX IPAB	1.224	1.051	66	60	70	69	1.360	1.180
IACP/ATER/ALER/ARTE	2.751	960	80	52	155	124	2.986	1.136
IST. DI RICOVERO E CURA A CARATTERE SCIENT.	10	8	0	0	0	0	10	8
PARCHI NATURALI ED ENTI PER LA DIFESA AMB.	928	283	31	16	29	24	988	323
PROVINCE	51.756	19.516	1.753	884	2.408	2.048	55.917	22.448
REGIONI	40.405	18.314	838	563	1.230	1.080	42.473	19.957
REGIONI A STATUTO SPECIALE	21.829	10.032	1.215	1.112	3.050	2.824	26.094	13.968
UNIONE DI COMUNI	1.278	522	37	18	62	53	1.377	593
UNITA' SANITARIE LOCALI	322	263	20	17	61	59	403	339
<b>Totale</b>	<b>550.933</b>	<b>248.136</b>	<b>17.374</b>	<b>11.185</b>	<b>28.892</b>	<b>25.131</b>	<b>597.199</b>	<b>284.452</b>

**Fonte Ragioneria Generale dello Stato – Conto Annuale 2004**

## **6. IL SUPERAMENTO DELLA GESTIONE ASSOCIATA, L'ATTRIBUZIONE DIRETTA DI FUNZIONI COMUNALI E IL RICONOSCIMENTO DELL'AUTONOMIA TRIBUTARIA**

L'attuale configurazione della gestione associata di funzioni e servizi comunali nelle diverse formule adottate presenta crepe profonde, perché nuove sovrastrutture procedurali si aggiungono, senza sostituirle, a quelle già esistenti deprimendo la funzionalità complessiva del già debole sistema locale di modeste dimensioni.

Oggi situazioni critiche sono presenti in tutti i Comuni, piccoli e grandi che siano. Sono sempre più numerose ed eterogenee le funzioni da essi esercitate. Alle funzioni tradizionali se ne sono aggiunte altre per effetto del decentramento amministrativo imposto dalla legislazione nazionale e regionale. Sono nel contempo aumentate le aspettative da parte della società nei riguardi della qualità dei risultati della pubblica amministrazione locale. Il Comune è ormai considerato la snodo strategico di una rete di istituzioni pubbliche e private: il punto di riferimento per la

soddisfazione di qualsiasi tipo di esigenza collettiva e individuale. L'ente a cui rivolgersi per qualsiasi occorrenza.

I Comuni sono di fatto la frontiera avanzata della pubblica amministrazione. Dal più grande al più piccolo, hanno gli stessi servizi e le stesse funzioni da assicurare, indipendentemente dalle loro dimensioni. I problemi dei piccoli Comuni sono noti. Scaturiscono dalla dicotomia tra titolarità teorica di funzioni e frequente assenza di risorse e competenze per assolverle. Le piccole realtà comunali presentano caratteristiche di marginalità essenzialmente riconducibili a:

- carenza di professionalità e competenze (per qualità e quantità) e di adeguate infrastrutture tecnologiche e risorse economiche (pubbliche e private);
- difficoltà nella gestione dei rapporti con gli altri livelli di governo del territorio e nell'adeguarsi ai continui cambiamenti;
- impossibilità di ottenere economie di scala e di raggio d'azione, a causa delle piccole dimensioni.

A questo si aggiungono altri fattori che ne aumentano i caratteri di marginalità: assenza di servizi, disagio e mancanza di opportunità per i giovani, invecchiamento della popolazione e degrado della qualità della vita, spopolamento, abbandono dei territori, perdita di tradizioni e di culture.

I piccoli Comuni vedono convergere su pochissime persone l'intera gamma delle attività amministrative proprie di un Comune: dalla tenuta delle anagrafi alla manutenzione di strade e cimiteri; dai servizi sociali al servizio scolastico. Si tratta di organizzazioni molto piccole e poco strutturate, con un livello di formazione dei pochi funzionari presenti abbastanza basso e prevalentemente indirizzato su materie giuridico-amministrative, e poco o per nulla su tematiche tecniche. Inoltre, queste poche persone a fatica riescono a svolgere i compiti strettamente necessari alle comunità locali.

Le linee di tendenza in atto non sembrano tener conto della dimensione, caratura, solidità e capacità gestionale delle amministrazioni locali. Nei piccoli Comuni la complessità dei processi di natura politica e organizzativa è attenuata, ma non eliminata. Il pericolo per gli enti, specialmente per i più fragili, è di rimanere schiacciati sotto il peso eccessivo delle competenze. Le loro incombenze non sono calibrate sulle capacità di assolverle. Per questo occorre prima di tutto riconsiderare l'assetto delle competenze assegnate indistintamente a tutti i Comuni, a prescindere dalla possibilità di esercitarle in concreto, eliminando quelle superflue ed alleggerendo i carichi eccessivi addossati sulle spalle degli enti più gracili.

**Tabella 6.1 - Numero di Comuni per classe di ampiezza demografica e ripartizione geografica. Dettaglio fino a 5.000 - Censimento 2001 (valori assoluti e composizione percentuale sul totale dei comuni per la classe riepilogativa) - Ripartizioni d'Italia**

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Fino a 500	501 - 1.000	1.001 - 2.000	2.001 - 3.000	3.001 - 4.000	4.001 - 5.000	Fino a 5.000	
							Val. assoluti	Valori %
Italia Nord-Occidentale	576	542	647	333	211	177	2.486	81,20
Italia Nord-Orientale	87	150	260	219	143	109	968	65,40
Italia Centrale	56	116	195	117	102	56	642	64,00
Italia Meridionale	89	225	421	220	173	97	1.225	68,40
Italia Insulare	38	95	156	88	92	46	515	67,10
<b>Italia</b>	<b>846</b>	<b>1.128</b>	<b>1.679</b>	<b>977</b>	<b>721</b>	<b>485</b>	<b>5.836</b>	<b>72,00</b>
<b>Fonte Istat</b>								

**Tabella 6.2 - Popolazione residente per classe di ampiezza demografica del Comune e ripartizione geografica - Censimento 2001 (valori assoluti) - Ripartizioni d'Italia**

RIPARTIZIONI GEOGR.	Fino a 5.000	Da 5.001 a 20.000	Da 20.001 a 100.000	Oltre 100.000	Totale
Italia Nord-Occidentale	3.826.493	4.342.884	3.515.580	3.253.605	14.938.562
Italia Nord-Orientale	2.052.493	4.063.173	2.011.983	2.507.171	10.634.820
Italia Centrale	1.282.211	2.598.674	3.331.498	3.694.243	10.906.626
Italia Meridionale	2.378.871	4.052.000	5.370.899	2.113.095	13.914.865
Italia Insulare	1.050.660	1.653.271	2.236.447	1.660.493	6.600.871
<b>Italia</b>	<b>10.590.728</b>	<b>16.710.002</b>	<b>16.466.407</b>	<b>13.228.607</b>	<b>56.995.744</b>

**Fonte Istat**

Non si può certo conseguire un equilibrio stabile e duraturo nel sistema generale della pubblica amministrazione se il Comune, che è l'ente più direttamente coinvolto nella tutela degli interessi delle collettività, rimane il soggetto più debole dal punto di vista organizzativo e gestionale perché nella stragrande maggioranza dei casi di dimensioni modeste. La crescente diffusione di attività di regolazione – soprannazionali, europee, nazionali, regionali, locali – ha moltiplicato situazioni normative sovrapposte confliggenti eccessive scadenti, trascurando il raccordo tra i vari soggetti, anche perché questo raccordo diviene impossibile in presenza di un numero così elevato di piccoli Comuni. Non ha senso decantare le superiori virtù della democrazia locale quando la maggior parte dei Comuni non è in grado di svolgere adeguatamente le funzioni di fondamentale interesse per il cittadino.

L'Italia aspira a diventare un Paese a governo locale forte, ma si affida ad istituzioni estremamente deboli.

Il decentramento delle politiche va assecondato con il rafforzamento dei piccoli enti, attraverso formule aggregative che sappiano fare potenziata sintesi dei loro interessi più rilevanti. I confini organizzativi e le prerogative istituzionali degli enti non sono più interpretabili nella prospettiva del singolo istituto inserito in un tessuto

connettivo non gerarchico nel quale operano soggetti tendenzialmente deboli, ma necessitano di una visione del sistema dei servizi locali come entità policentrica. Nel nuovo assetto dei sistemi locali l'incremento dei compiti di regolazione dovrebbe favorire lo sviluppo di forme associative e la nascita di entità autonome specializzate. L'accresciuta importanza di relazioni con imprese e associazioni, che deriva al Comune dal ruolo di interlocutore primario per lo sviluppo economico e sociale, comporta un ampliamento dei soggetti con cui rapportarsi e la capacità di interpretare, in modo confacente, non tanto il ruolo di azienda di servizi quanto il ruolo di moderno istituto di gestione di relazioni interistituzionali.

In questo quadro si attenua l'importanza della capacità di presidio dell'efficienza interna intesa come capacità di gestire personale meramente esecutivo. Assumono rilevanza le capacità di relazione, di costruzione e gestione di network, di progettazione economico-sociale istituzionale, di apprendimento secondo una logica empirico-sperimentale, di gestione consapevole dei fornitori, di promozione e gestione dell'accettazione sociale: tutte competenze ed attitudini trasversali da coniugare con un'approfondita conoscenza delle dinamiche dei diversi settori di interesse dell'ente. Si tratta di competenze innovative, non semplici da acquisire e da padroneggiare, ma il cui tempestivo sviluppo appare fondamentale come condizione per conferire efficacia e funzionalità alle relazioni contrattuali, di regolazione, di governo, di animazione economica e sociale del territorio.

E' evidente che più lo schema di riferimento istituzionale evolve lungo l'asse dell'autonomia e della responsabilità sostanziale, tanto più esso implica e presuppone Enti locali in grado di interpretare le nuove politiche.

L'elevata numerosità degli enti di dimensioni modeste è quindi il nodo centrale da sciogliere con strategie attente ed interventi mirati, dal momento che è impensabile – allo stato dei fatti e dei provvedimenti legislativi anche di natura costituzionale adottati – riproporre un ritorno al centralismo. Sarebbe una vera e propria pazzia istituzionale. Resta tuttavia il dato di fatto evidente che, al di sotto di una soglia strutturale minima, le possibilità di azione reale sono decisamente limitate, perché non si possono gestire le numerose relazioni interistituzionali a misura del grado di complessità e rilevanza delle questioni. L'attuale dimensione territoriale finanziaria e organizzativa del settanta per cento dei Comuni italiani al di sotto della soglia dei cinquemila abitanti non consente l'effettiva attuazione delle riforme messe in campo a getto continuo negli ultimi quindici anni. La mancanza di una cultura politica e gestionale appropriata e il basso livello delle professionalità e di utilizzo delle tecnologie innovative privano queste riforme della carica innovativa. In molte realtà territoriali, di tali riforme resteranno solo i termini e i concetti in versione caricaturale, ammantati di formalismi inutili, ma svuotati dei loro contenuti primari e qualificanti.

I piccoli Comuni – va ribadito – non riescono a garantire evoluti e dinamici livelli di innovazione e miglioramento attraverso l'azione su fattori quali il personale, le

tecnologie e l'organizzazione, e non hanno la forza contrattuale per negoziare con soggetti terzi condizioni di collaborazione vantaggiose.

La maggior parte di queste municipalità affonda le proprie radici in profonde origini storiche. In esse è elevato il senso di appartenenza che ha portato nel tempo i cittadini ad identificarsi con il proprio Comune, visto quale presenza insopprimibile. L'accentuato spirito campanilistico e il forte radicamento storico e culturale di queste istituzioni sconsigliano di accorpare attraverso provvedimenti legislativi i piccoli Comuni fondendoli in una dimensione accettabile, anche se questa resta la soluzione migliore dal punto di vista razionale. Senza il consenso delle amministrazioni locali non si riesce a realizzare nessuna infrastruttura, per cui diviene impossibile ipotizzare un accorpamento massiccio di piccoli Comuni calato dall'alto, anche se animato da intenti condivisibili. Nascerebbero focolai di rivolta in ogni angolo del Paese, fomentati dai partiti che fanno del localismo la loro religione e da quelle categorie di persone che perderebbero potere, prerogative, prestigio, posizioni consolidate di privilegio. Spesso questa soluzione non è nemmeno praticabile sotto il profilo geografico. E' facile fondere in un solo ente due o più Comuni contermini, non i centri comunali distanti, sparsi nelle valli dell'Arco alpino o sulla dorsale appenninica o nelle tante isole disseminate lungo le coste del Mediterraneo dove mancano infrastrutture di collegamento e mezzi diretti di comunicazione. A volte per gli abitanti delle isole è più agevole raggiungere i centri urbani costieri che un'isola magari più vicina. Lo stesso dicasi per molte realtà montane. In presenza di questa assoluta impossibilità culturale e fattuale di fusione, è maggiormente praticabile dal punto di vista politico e sociale la strada della creazione o del rafforzamento di un ente di secondo livello: un organismo appartenente a più Comuni, una casa condivisa, un luogo istituzionale che sopperisca stabilmente, in maniera congiunta, alle carenze dimensionali dei singoli enti membri: un ente destinato in prospettiva ad essere accettato e riconosciuto come unico e più grande Comune, sostitutivo di quelli preesistenti.

Il ragionamento in sé è persuasivo. Questo approccio costituisce una fondamentale tappa lungo il tragitto che conduce alla razionalizzazione su scala più ampia degli assetti territoriali dei poteri locali attraverso un processo di legittimazione piena dell'ente di secondo livello.

Per questo motivo l'ente di secondo livello deve essere configurato a misura della sua missione di fondo, senza incertezze e tentennamenti, dotandolo di tutto ciò che occorre per farlo funzionare bene, tenendo presente che esso rappresenta un investimento per il futuro: lo strumento istituzionale destinato a dare efficienza alla pubblica amministrazione locale.

La Comunità montana rappresenta il prototipo istituzionale degli enti di secondo livello. Essa non nasce con l'intento primario di aggregare i piccoli Comuni di montagna per gestire in forma associata le funzioni e i servizi dei Comuni membri. E' invece ideata sulla falsariga di esperienze spontanee preesistenti, per governare,

attraverso un'azione di programmazione di ampio respiro, le vaste zone montane e collinari del Paese, comunque disagiate, per promuoverne lo sviluppo socio economico, curarne il territorio ed evitare il depauperamento dei tessuti demografici, con l'allontanamento delle energie migliori.

La Comunità montana si connota come forma di aggregazione istituzionale dei Comuni al fine di coadiuvarne l'azione amministrativa in favore delle collettività locali rappresentate e di porre in essere, attraverso la propria attività di programmazione socio-economica, concrete azioni di recupero e di sviluppo civile ed economico della montagna. Nei casi più avanzati si manifesta quale ente programmatore ed attuatore delle politiche a favore della montagna, quale interfaccia tra i Comuni montani e la Regione, casa comune dei Comuni membri, organismo esponenziale degli interessi delle popolazioni montane.

La Comunità montana diventa modello che fa proseliti. Sul suo esempio si è ipotizzata la creazione, nelle piccole isole, delle Comunità di arcipelago. Per certi versi a quello schema si ispira chi ha immesso nel sistema, per il momento solo a livello teorico, le Città metropolitane, destinate tuttavia ad affrontare i problemi – diametralmente opposti – delle conurbazioni.

Si avverte sempre più il bisogno di dotare il sistema Paese di enti di secondo livello che coprano le peculiarità dei territori rurali (montani, collinari, isolani, di pianura) e si configurino nell'organizzazione e nelle finalità rispetto alle caratteristiche che essi presentano. Che siano destinatari diretti di fiscalità e di proprie funzioni, per stabilire un nesso forte di responsabilità tra entrate finanziarie e attività esercitate. Che abbiano organi legittimati dal voto diretto delle comunità, dimensionati in maniera congrua sulle politiche da implementare, e personale qualificato in grado di gestire i compiti. Che non siano la sommatoria di tutte le fragilità e le criticità presenti nei piccoli Comuni. Che non ne ripetano le prassi i comportamenti i limiti, ma che sappiano atteggiarsi in maniera congrua rispetto alla complessità di una realtà che muta a velocità impressionante. Che attraverso un serio processo evolutivo, strategicamente impostato, possano sostituirsi ai Comuni associati in maniera graduale, senza scossoni ma anche senza tentennamenti.

La gestione associata è più complessa di quanto si possa immaginare. Basti pensare che essa incide su una molteplicità di aspetti. Per rendersene conto, si considerino solo i riflessi sull'organizzazione del personale e quelli di natura contabile e patrimoniale. Tale modalità gestionale costringe spesso ad adottare due volte gli stessi provvedimenti: una prima volta presso i singoli Comuni e successivamente nell'ambito della gestione associativa. Richiede identità di vedute, forte capacità di mediazione, raccordi costanti. Impegna oltremisura le scarse risorse umane disponibili. Squilibra consolidati assetti di potere politico-burocratico. Si inserisce in un sistema già appesantito da una teoria interminabile di onerosi adempimenti, che non fa sconti a nessuno.

Una forte ristrutturazione ed un coerente rilancio degli enti di secondo livello non possono tuttavia essere affidati solo alle Regioni, in non pochi casi completamente assenti sul problema e sulle sue implicazioni. Deve scendere in campo con sostegni forti lo Stato, attraverso il coinvolgimento dei ministeri chiave (Economia, Interno, Funzione Pubblica, Infrastrutture).

Gli enti di secondo livello vanno riempiti adeguatamente di funzioni proprie e rafforzati nelle tecnostrutture. Vanno anche rafforzati gli organi politici attraverso l'elezione diretta che conferirebbe ad essi un maggiore grado di legittimità e di stabilità. La competenza fiscale propria va correlata alle funzioni attribuite e deve sostituire gradatamente i trasferimenti, specialmente quelli improbabili provenienti dai Comuni già dotati di poche risorse. Nel contempo i Comuni membri vanno gradatamente ridimensionati nelle funzioni, facendo rimanere in capo ad essi essenzialmente compiti di tipo condominiale lasciati alle cure di pochi amministratori. I Comuni membri dovrebbero divenire luoghi di partecipazione e di rappresentanza di interessi più particolari e circoscritti. Va inoltre limitato il proliferare di altre forme associate potenziando e razionalizzando quelle già esistenti. La riduzione del personale e il blocco del turnover e delle nuove assunzioni non può riguardare gli enti di secondo livello. Ridurre il personale per funzioni poco qualificate va bene, ma le nuove e più complesse funzioni richiedono competenze e professionalità. Criticare le amministrazioni pubbliche e contemporaneamente adottare misure che le indeboliscono non ha senso, di fronte all'esigenza di assecondare il cambiamento culturale all'interno degli enti.

In definitiva le Comunità montane unitamente alle Comunità isolate e alle Unioni di Comuni debbono essere messe in condizione di raggiungere un elevato grado di integrazione fra i Comuni membri per creare un sistema fortemente connesso. L'organizzazione territoriale di questi enti deve essere strutturata senza duplicazioni e sovrapposizioni, sintonizzata sui diversi ordini di interrelazioni naturali sociali economiche e territoriali, idonea a perseguire obiettivi di economicità pubblica compatibili con l'accettabilità sociale. Questi enti debbono essere dotati di una forte autonomia finanziaria, decisionale, organizzativa e patrimoniale. Debbono avere una propria filosofia relazionale, gestionale e organizzativa, una identità distintiva e missioni definite per quanto attiene al campo di attività, alle finalità e agli obiettivi di fondo. Deve essere scongiurata l'idea di farne enti artificiali, per cui la loro ragion d'essere deve essere verificata costantemente nell'interrelazione con l'ambiente di riferimento. Se questi enti debbono continuare ad operare (ci si riferisce alle Comunità montane) o debbono effettivamente decollare (ci si riferisce alle Unioni di Comuni e alle Comunità isolate e di arcipelago), ad essi vanno assicurati flussi di risorse adeguati attraverso tributi propri e la legittimazione positiva esercitata dal potere di attrazione di organi politici eletti direttamente. Non ha senso riprodurre nel loro ambito il debole modello organizzativo esistente presso i Comuni membri. Occorre studiare, selezionare, testare e mettere a disposizione del sistema le migliori prassi e non limitarsi a mutuare, senza discernimento, quelle che capitano a portata di mano. In questi casi più che in altre circostanze "il copia e incolla" non giova;

serve solo a perpetuare, come in una catena di Sant'Antonio, un unico modello, non sempre valido all'atto pratico. Solo così questi enti potranno diventare gradatamente espressione politica di comunità territoriali specifiche per promuoverne e diffonderne con autorevolezza i valori e il senso di appartenenza delle popolazioni.

Così come oggi si configura, l'esercizio associato di funzioni attraverso la delega alle Comunità montane non libera affatto i piccoli Comuni ad essa aderenti dalle incombenze più gravose. Solo una legislazione che attribuisca definiti compiti e funzioni comunali direttamente all'ente di secondo livello può esonerare le amministrazioni dei singoli Comuni da complicati impegni. Fino a quando i piccoli Comuni non saranno spogliati dei pesanti abiti funzionali, essi continueranno ad essere restii ad assegnare ad altri organismi le competenze più gratificanti sul piano sociale e del consenso. Tutt'al più lasceranno alle gestioni associate solo i servizi più rognosi e onerosi.

Le performance realizzate dalle Comunità montane dimostrano che è giunto il tempo per attribuire direttamente ad esse funzioni oggi spettanti ai Comuni accompagnandole dal riconoscimento di un'adeguata autonomia tributaria, così come avviene in Francia per gli enti di secondo livello e in ossequio al principio di sussidiarietà declinato nel concreto e non solo astrattamente annunziato.