5 NOV. 2009

RAZIONALIZZAZIONE DELL'ORDINAMENTO LOCALE NEL TERRITORIO MONTANO

1.Obiettivi dell'intervento normativo

L'intervento regionale è finalizzato a migliorare l'offerta di servizi pubblici locali in montagna attraverso un rafforzamento delle relative strutture organizzative di offerta ed erogazione: l'obiettivo non è quindi di contenimento della spesa, ma di qualità ed efficacia della stessa.

Si intende realizzare questo rafforzamento attraverso l'introduzione di una forma associativa stabile ed obbligatoria, individuata nell'unione di comuni, in grado di mettere a fattore comune le risorse organizzative dei singoli enti di piccole dimensioni.

Il tema è attuale e centrale anche per molte altre realtà del territorio regionale, rispetto alle quali il territorio montano gode tuttavia di un'esperienza associativa maggiormente consolidata e condivisa, che lo rende particolarmente idoneo per avviare e sperimentare un riordino complessivo del sistema delle autonomie locali della regione.

2.Indirizzi caratterizzanti dell'intervento

2.1 La forma associativa

L'indirizzo regionale intende esplicitamente salvaguardare e valorizzare il ruolo dei piccoli enti come luoghi di rappresentanza politica delle singole comunità e come luoghi di sintesi e progettualità delle medesime; non prevede quindi, in alcun modo, percorsi di eliminazione dei piccoli enti né di fusione tra i medesimi, spettando queste eventuali decisioni alla libera scelta delle comunità locali.

Questa visione politica di fondo, proprio per essere realisticamente sostenibile sul piano pratico, deve tuttavia individuare una linea di soluzione al problema dell'inadeguatezza delle strutture organizzative dei singoli piccoli enti in rapporto alle esigenze di servizio dei cittadini.

Si è quindi pensato di dar corso alla formazione di Unioni di Comuni Montani (anche diversamente denominabili), enti locali con personalità giuridica ed organi propri.

L'adesione dei singoli comuni alle unioni deve essere vincolante, per consentire un effettivo e strutturale processo di rafforzamento organizzativo.

2.2 Gli enti interessati

La riforma intende cogliere l'occasione anche per una revisione del concetto di comune montano, basata su elementi più solide e maggiormente rispondenti alla realtà.

Sono infatti compresi nel territorio delle attuali comunità montane enti le cui caratteristiche montane sono quanto meno sfuggenti o discutibili.

Gli enti interessati al processo di adesione alle unioni montane andranno quindi rivisti, così come potranno essere concepite aggregazioni anche per raggruppamenti diversi da quelli attualmente vigenti nell'ambito delle attuali comunità montane.

Verrà quindi proposto un elenco nominativo di enti, tenendo conto sia degli azzonamenti attualmente vigenti, sia delle effettive esigenze di miglioramento in chiave di omogeneità.

Agli enti maggiori si ritiene possa essere data facoltà di non aderire alle unioni, in quanto dotati di struttura organizzativa già adeguata per le funzioni di svolgere.

2.3 Le funzioni

L'intendimento è quello di individuare nelle unioni di comuni montani le entità organizzative che unitariamente esercitino le politiche pubbliche per la montagna, in relazione diretta con la Regione.

Le unioni devono inoltre rappresentare lo strumento organizzativo, strutturato ed efficiente, per la realizzazione dei servizi comunali.

L'indirizzo è quindi quello di porre legislativamente in capo alle unioni tutte le funzioni delle comunità montane unitamente a tutte le funzioni dei comuni, eccettuate un limitato numero di queste ultime per le quali, in forza di esigenze di prossimità e di valenza strettamente locale, sia opportuno il mantenimento presso i singoli comuni.

Particolari funzioni di area vasta potranno essere assegnate alle province, anche in coerenza con i processi di devoluzione alle stesse di funzioni regionali.

2.4 Gli organi

Gli organi delle unioni sono l'assemblea dei sindaci, il presidente dell'Unione ed il collegio di revisione.

Si ipotizza la presenza di un organo esecutivo collegiale proprio per valorizzare il ruolo politico e programmatico dell'assemblea, cui spetta decidere cosa deve essere fatto, dove e con quali risorse. Il resto è organizzazione.

All'interno dell'assemblea deve essere garantita la presenza dell'opposizione.

Lo statuto delle singole unioni dovrà disciplinare le regole fondamentali di funzionamento nonché le regole che presiedono al processo decisionale del medesimo (ad esempio la presenza di un voto ponderato in relazione al peso specifico di ciascun ente, l'articolazione dell'assemblea in commissioni).

La popolazione chiede inoltre una semplificazione e un ridimensionamento degli organi politici, per cui si propone, indicativamente, per gli enti piccoli o piccolissimi di limitare tali organi alle figure del Sindaco, di un consigliere di maggioranza e di uno di opposizione.

2.5 L'organizzazione

L'organizzazione associata delle funzioni e dei servizi costituisce chiaramente un punto centrale.

Le unioni devono rappresentare strutture credibili ed adeguate e per questo motivo l'indirizzo politico regionale è quello di prevedere che il personale delle comunità, unitamente al personale dei singoli enti venga posto alle dipendenze delle unioni, nell'ambito di un disegno organizzativo, approvato dall'assemblea, che mantenga e qualifichi, presso le singole sedi comunali, il presidio del territorio e l'interfaccia con l'utenza, ma consenta, attraverso processi di concentrazione organizzativa, la qualificazione e l'irrobustimento di tutte le funzioni di *back office,* quali ad esempio la progettazione, l'appalto di servizi, la gestione del personale, la contabilità e così di seguito.

2.6 La finanza e la contabilità

Il provvedimento, come già anticipato, non è finalizzato alla riduzione di spesa, ma alla sua qualificazione nel preminente interesse dell'utenza.

Verrebbero quindi confermate, in capo alle unioni, tutte le linee contributive oggi facenti capo alle comunità montane unitamente alle assegnazioni proprie dei singoli enti, distinguendo eventualmente, in relazione a queste ultime, le somme relative alle funzioni associate dalle somme relative alle funzioni che continuano a rimanere presso i singoli comuni.

L'ideale, in termini di semplificazione, sarebbe di poter giungere, per ciascuna unione, ad un unico bilancio, al cui interno individuare voci di spesa gestibili dai singoli enti in relazione alle funzioni non esercitate in forma associata. La semplificazione amministrativa e di carico di lavoro per le funzioni di ragioneria sarebbe in questo caso davvero notevole.

In subordine, mantenendo oltre al bilancio dell'unione, un bilancio per ogni singolo ente, si può immaginare una semplificazione degli schemi e degli adempimenti contabili per i comuni.

In termini di flussi finanziari, nella misura in cui alcune funzioni siano assegnate alle unioni, il rapporto con la Regione in qualità di soggetto erogante, dovrebbe essere intrattenuto direttamente con le Unioni.

2.7 Il percorso di attuazione

Per le unioni nelle quali gli enti aderenti coincidano con gli enti delle attuali comunità montane, il percorso è concettualmente semplice: con l'entrata in vigore della legge, le comunità montane vengono trasformate in unioni e succedono alle stesse in tutti rapporti giuridici pregressi, assumono per legge le nuove funzioni ed tutto il personale in forza. La mobilità interna all'ente sarebbe assicurata dalla legge. La formale nascita dei nuovi enti potrebbe essere fatta coincidere con la pubblicazione dello statuto sul bollettino della regione.

Per le unioni nelle quali si dovesse procedere ad una diversa articolazione territoriale il percorso è più complesso, in quanto si dovrebbe prevedere una fase di liquidazione delle previgenti comunità montane, con conseguente destinazione del patrimonio e del personale ai nuovi enti; dovranno essere ridefinite le spettanze contributive.

3 Metodo di lavoro

Si propongono i seguenti passaggi:

a) raccolta delle valutazioni e delle indicazioni da parte dei sindaci su ciascuno dei punti di indirizzo di cui al paragrafo precedente;

b) conseguente elaborazione di uno schema di disegno di legge e sottoposizione ai sindaci;

c) conseguenti eventuali modifiche ed avvio dell'iter legislativo in senso stretto.