

COMUNITA' MONTANA "VERSANTE TIRRENICO MERIDIONALE"

Via Camelia,10 – 89012 DELIANUOVA (RC)

Evoluzione del Quadro legislativo di riferimento

Normativa disciplinante le COMUNITA' MONTANE, con specifico riguardo alla programmazione.

Legge 3 dicembre 1971, n.1102 – Nuove norme per lo sviluppo della montagna.

Le Comunità Montane vennero istituite, con la legge 3 dicembre 1971, n.1102, come enti locali associativi disciplinati e costituiti con legge regionale, con finalità essenzialmente legate alla pianificazione per lo sviluppo economico e sociale delle zone montane; di zone cioè da un lato particolarmente gravate da arretratezze, dall'altro, contrassegnate da un governo locale debole e frammentato in numerosissimi piccoli comuni.

Enti di diritto pubblico era stato loro assegnato il compito della "valorizzazione delle zone montane, favorendo la partecipazione delle popolazioni alla predisposizione ed alla attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi territori montani. "

Nell'evoluzione successiva, a questa vocazione tipicamente programmatoria, si sono aggiunti significativi compiti gestionali: ad opera della legislazione regionale così come quella statale; in settori connessi alle specifiche esigenze dei territori montani (interventi in materia di bonifica montana, pascoli, boschi), ma anche in ambiti del tutto diversi, in cui il riferimento alle comunità montane poteva giustificarsi genericamente per le dimensioni più funzionali di quelle dei comuni. Ed in questo processo di ampliamento delle funzioni delle comunità, segnò un momento centrale il D.P.R. 616/77, che tra l'altro demandava ad esse le funzioni socio-sanitarie, ove gli ambiti

territoriali determinati dalla regione coincidessero con quelle delle comunità stesse; scelta poi confermata dalla l.833/78, istitutiva del servizio sanitario nazionale.

Nel quadro di questa evoluzione la legge 142/90 assegnò alle comunità montane tre tipi di finalità: affiancando all'ordinario scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, ed a quello via via affermatosi in relazione all'esercizio associato delle funzioni comunali, l'obiettivo di perseguire la fusione di tutti o parte dei comuni associati, coinvolgendo anche questi enti nel disegno allora tracciato in varie parti della legge.

Negli anni successivi alla legge 142/90 e sulla base dei criteri stabiliti dagli artt.28 e 29, le regioni hanno provveduto ad emanare leggi di riordino delle comunità. Un riordino che, in realtà, ha posto problemi non semplici e che, rispetto al periodo di un anno previsto nella stessa legge 142, si è sviluppato in tempi molto più lunghi.

Nella nostra regione, solo nel marzo del 1999, ben nove anni dopo, il Consiglio Regionale licenziò la legge di riordino delle Comunità, dopo un lungo e tormentato iter.

In effetti al centro delle scelte da affrontare vi era l'alternativa se limitare il riordino alla semplice esclusione di quegli ambiti che ormai non rientravano nei criteri stabiliti dalla 142, o se invece ridisegnare complessivamente la mappa delle comunità, puntando ora su territori ristretti, nel perseguimento di obiettivi di maggiore omogeneità territoriale, sociale ed economica (e dunque favorendo un ruolo importante sul piano gestionale e la connessione con il ruolo della unione dei comuni accennata dalla stessa legge 142), oppure su un numero ridotto di comunità montane di area vasta, con obiettivi di rafforzare funzioni di programmazione intermedia. Un dato rilevante, assai diffuso nella legislazione regionale, era costituito dalla tendenza al coinvolgimento di comuni e province nelle scelte fondamentali relative alle comunità montane;

sì che, in particolare, per ogni modifica si richiedeva l'intesa degli enti territoriali interessati.

Del resto la 142 non incideva direttamente sulla organizzazione delle comunità montane; eppure le mutate situazioni territoriali e, soprattutto, l'affermarsi in generale, nell'ordinamento locale, di tendenze organizzative ben distanti da quelle prevalse nella legislazione sulle comunità montane dei primi anni '70, hanno portato il legislatore regionale a ripensare agli assetti degli organi ed alle rispettive competenze.

Le aree montane nella legge 31 gennaio 1994, n.97

Nel definire un ulteriore, rilevante evoluzione nella legislazione statale a favore della montagna, la legge 31 gennaio 1994, n.97 ha implicato un rafforzamento del ruolo delle comunità montane; un ruolo che, peraltro, nella legge si collocava al centro di un quadro di interventi affidati al coinvolgimento dei diversi enti, puntando ad azioni organiche e coordinate per lo sviluppo della montagna. Azioni, che variamente promosse ed incentivate dai livelli superiori di governo, dovevano trovare nelle comunità il centrale movimento di raccordo, con una importante funzione di snodo della programmazione ed attuazione. Il successo di questa funzione, del resto, si presentava strettamente connesso ai meccanismi di collaborazione e integrazione funzionale, da un lato, e di riorganizzazione di strutture, interventi, servizi delle stesse comunità che la stessa legge 97 delineava.

Le comunità montane come soggetti di esercizio associato di funzioni comunali: i conferimenti della legge 59/97

Complessivamente, il tema delle comunità montane si connette strettamente ai problemi dei comuni minori (maggioritariamente collocati, appunto, in montagna); e, nel perseguire l'obiettivo di innescare diffusamente processi di accorpamento il legislatore del '90 ha finalizzato espressamente e

particolarmente le comunità montane (anche) allo scopo di promuovere la “fusione di tutti o parte dei comuni associati”.

La nuova filosofia, dominante nelle riforme del 1997 e 1998 , segna una nuova centralità della valorizzazione delle comunità montane come soggetto di esercizio associato delle funzioni comunali.

In realtà, la rilevanza complessiva del ruolo assegnato alle comunità montane, come soggetti gestori di funzioni comunali in forma associata, viene a dipendere in larga misura da scelte affidate alla legislazione delle singole regioni; ma già qualche spunto significativo può desumersi dalla normativa statale, che alle comunità montane fa riferimento, ad esempio:

- in materia di riconoscimento ed autorizzazioni delle manifestazioni fieristiche di rilevanza locale (D.Lgs. 112/98, art 41, comma 3);
- in materia di catasto, di revisione degli estimi e del classamento; di delimitazione di zone agrarie interessate da calamità; di rilevazione dei consorzi di bonifica e degli oneri consortili gravanti sugli immobili (D.Lgs.112/98, art.66, comma 2);
- in materia di protezione civile, con riferimento, in particolare alla predisposizione e all’Attuazione di piani di emergenza (D.Lgs.112/98, art.108, comma 1, lett.c, punto 3);
- in materia di iniziative comunali nell’ambito dell’istruzione scolastica (D.Lgs. 112/98, art.139, comma 2);
- in materia di agricoltura e pesca (v. l’intervento sostitutivo operato con il D.lgs.60/98, art.1, comma 4).

Del resto, nei fatti, già in numerose situazioni le comunità svolgono funzioni di gestione di servizi per conto dei comuni membri.

Secondo dati UNCEM, già da qualche anno il fenomeno riguarda il 73,6% delle comunità; con maggiore diffusione al nord (83,5% e al centro (80%), mentre al sud il fenomeno è circoscritto al 56,2%.

Tra le materie interessate, si spazia dall'assistenza contabile e amministrativa alla gestione dei tributi, dal centro elaborazione dati all'analisi delle acque, dalla cartografia al canile comprensoriale; ma prevalgono i servizi sociali, la promozione turistica e agrituristica, la raccolta e smaltimento dei rifiuti, la protezione civile ed i lavori pubblici. In quest'ultima materia, risulta diffusa la costituzione di uffici associati per la progettazione e la gestione.

Si tratta di formule e di esperienze di particolare interesse, sulle quali la revisione dell'ordinamento delle autonomie può utilmente puntare per un serio tentativo di avviare a soluzione i problemi e le inadeguatezze dei comuni minori.

La nuova filosofia che contrassegna la considerazione delle comunità montane e la centralità del ruolo dopo la legge 265/99 verrà considerata in contemporanea con il D.Lgs. 267/2000.

Le Comunità Montane dopo il D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267

Modifiche rispetto alla normativa previgente – Effetti

L'art.27 del testo unico è l'omologo dell'articolo 28 della legge 142/1990, rispetto al quale apporta poche ma rilevanti modifiche al testo, alcune innovative, altre necessarie per coordinare i riferimenti normativi alle disposizioni dello stesso testo unico.

Al comma 1 il testo unico definisce le comunità montane “unioni di comuni”, formulazione meno ambigua di quella contenuta nell'articolo 28, comma 1 della legge 142/90, come novellato dall'articolo 7 comma 1 della legge 265/1999, a mente della quale le comunità montane venivano considerate “unioni montane”.

Per effetto della nuova formulazione contenuta nel testo unico, le comunità montane sono senza alcun dubbio da considerare come unioni di comuni dotate della particolare specificità di essere enti destinati ad

amministrare territori montani e, pertanto, caratterizzati da un ordinamento proprio, sia per il profilo della composizione degli enti che fanno parte della comunità, sia per la composizione e lo stesso funzionamento degli organi, che è tipico e si differenzia dal modello base dell'unione dei comuni.

Il Consiglio di Stato nel suo parere dell'8 giugno 2000 nel sottolineare, appunto, che il comma 1 configura le comunità montane come una specie del genus unioni di comuni, si è espresso a sfavore di questa scelta dei compilatori del testo unico, sottolineando che “ in realtà le due forme di organizzazione appaiono distinte per composizione e funzione, essendo stata attribuita dal legislatore alle comunità montane una più forte configurazione e strutturazione di ente locale, sottoposto ad un regime di disciplina regionale diverso e per molti aspetti più forte rispetto a quello inerente le unioni di comuni, proprio per la specificità ed importanza degli interessi facenti capo alle comunità montane.”

Ma i redattori del testo unico non hanno seguito il parere dell'alto consesso amministrativo, ed anzi hanno eliminato dal testo dell'articolo 28 della legge 142/1990 il comma 7 che prevedeva che le disposizioni di cui al comma 6 (relativo alla fusione di comuni montani) potessero applicarsi da parte delle regioni alle unioni di comuni il cui territorio coincidesse con quello di una comunità montana.

L'eliminazione di questo comma pare, allora, confermare che non possa coesistere un'unione di comuni nell'ambito territoriale di una comunità montana, in quanto, appunto, la seconda è un tipo peculiare della prima.

Sempre al comma 1, a proposito dell'esercizio di funzioni, mentre l'art.28 della legge 142/90 parlava di funzioni delegate, il testo dell'art.27 del testo unico si riferisce a funzioni conferite. Gli estensori, in questo caso, hanno seguito il parere espresso in merito dalla Commissione Affari

costituzionali della Camera. Le due espressioni possono apparire simili, ma il senso, invece, cambia profondamente.

Quando si parla di delega, l'ente delegato esercita assumendosene direttamente la responsabilità una determinata funzione, ferma rimanendo la competenza di tale funzione in capo al delegante, che conserva poteri di controllo, verifica e direttiva.

Il conferimento di funzioni, invece, consiste nell'attribuzione della competenza, per scorporazione: l'ente conferente si disfa di una competenza propria, assegnandola alla comunità montana che ne diviene, pertanto, pienamente titolare, non a titolo di delegato ma quale vero e proprio soggetto competente all'esercizio di una determinata funzione.

Il conferimento, quindi, dà vita ad una più intensa valorizzazione dell'ente comunità montana.

Il riferimento al conferimento piuttosto che alla delega di funzioni, pare comunque coerente con le disposizioni della legge 59/97, che a proposito della definizione delle competenze e funzioni degli enti locali in rapporto con lo stato e le regioni, all'articolo 1, comma 1, parla appunto di conferimento di funzioni da parte dei decreti legislativi attuativi della delega, intendendo per "conferimento" il trasferimento, la delega o l'attribuzione di funzioni e compiti.

Interpretando, allora, il concetto di conferimento di cui tratta l'articolo in esame anche alla luce del significato che il termine assume nella legislazione vigente, si potrebbe anche ritenere ammissibile il ricorso a tutti gli istituti di attribuzione di funzioni che sono racchiusi nel termine "conferire". Sicché anche la delega potrebbe rientrare in gioco.

E' utile ricordare che l'articolo 2 del testo unico menziona espressamente le comunità montane, come del resto le unioni di comuni, nel novero degli enti locali. Poiché, però, le comunità montane non sono previste tra gli enti territoriali in cui si ripartisce la Repubblica, ai sensi dell'articolo 114 della

Costituzione, non godono della particolare tutela derivante dal rango di Ente a rilevanza costituzionale di cui godono le regioni le province ed i comuni.

La vigente formulazione dell'art.27 del D.Lgs. 267/2000 mira al potenziamento della comunità montana attraverso l'estensione della possibilità di aggregazione per i comuni ricompresi nei territori montani e mediante la trasformazione dell'unione da soggetto specializzato nella programmazione, in uno strumento per la gestione associata delle funzioni, perseguendo anche l'obiettivo di ridurre il numero dei comuni di piccole dimensioni.

Per quanto attiene alle funzioni l'articolo 27, comma 1, nel perseguire l'obiettivo della valorizzazione delle zone montane assegna alle comunità il compito di esercitare:

- a) funzioni proprie;
- b) funzioni conferite;
- c) funzioni comunali associate.

A tali funzioni si aggiungono ovviamente quelle espressamente previste dalla legge 1102/1971 e 94/97, che meglio specificano sia i compiti, sia le modalità di esercizio degli stessi.

Le leggi regionali avranno il compito di attribuire ulteriori funzioni, sia proprie, sia, soprattutto, delegate, ai sensi dell'articolo 118 comma 3 della Costituzione.

Normativa del piano pluriennale di sviluppo socioeconomico

Più specificamente la normativa riguardante il piano pluriennale di sviluppo socioeconomico è quella dettata dall'art.28 del D.Lgs. 267/2000, che al comma 3, prevede che le Comunità Montane adottano piani pluriennali di sviluppo di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socioeconomico, ivi compresi quelli previsti

dall'Unione europea, dallo Stato e dalla regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano.

Lo stesso articolo 28 al comma 6 prevede che gli interventi finanziari disposti dalle comunità montane e da altri soggetti pubblici a favore della montagna sono destinati esclusivamente ai territori classificati montani.

Occorre aprire una debita parentesi per verificare se i territori appartenenti alla Comunità montana possano essere considerati montani, anche se per quote altimetriche parzialmente tali.

L'art.24, comma 2, della legge regionale 19 marzo 1999, n.4 "Ordinamento delle Comunità Montane e disposizioni a favore della montagna" sancisce che le opere e gli interventi indicati nel piano pluriennale devono caratterizzarsi come interventi speciali per la montagna, secondo la definizione di cui al comma 4 dell'art.1 della legge 31 gennaio 1994, n.97.

L'art.1 comma 4 della citata legge 97/94 specifica che sono interventi speciali per la montagna le azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano.

Il comma 3 dell'art.1 della 97/94 dispone che quando non diversamente specificato, le disposizioni della stessa legge 97/94 si applicano ai territori delle comunità montane ridelimitati ai sensi dell'art.28 della legge 8 giugno 1990, n.142. Prosegue, lo stesso comma, evidenziando che ai fini della stessa legge, per comuni montani si intendono comuni facenti parte di comunità montane ovvero comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n.1102.

Nessun dubbio quindi che il piano pluriennale di sviluppo debba riguardare tutti i comuni compresi nella Comunità, montani o parzialmente montani, che possono beneficiare del disposto di cui all'art.28 comma 6 del testo unico.

E' da evidenziare che le disposizioni della legge 97/94 per il disposto dell'art.1 comma 6, si applicano altresì ai territori compresi nei parchi nazionali montani istituiti ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n.394.

Il legislatore regionale al comma 3 dell'art. 24 ha previsto che i progetti, individuati con riferimenti alle linee e agli obiettivi della programmazione regionale e subregionale, alle risorse finanziarie derivanti dal riparto del fondo e per gli interventi speciali per la montagna e del fondo regionale per la montagna nonché ad altre risorse finanziarie disponibili dovranno avere particolare riferimento alle seguenti azioni:

- tutela ambientale;
- conservazione e valorizzazione del patrimonio forestale;
- conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e delle tradizioni locali;
- rianimazione demografica e sociale;
- gestione associata dei servizi pubblici locali.

Lo stesso piano di sviluppo deve, per quanto previsto dal comma 1 dell'art.24 della L.R.4/99, adeguarsi ai programmi pluriennali della Provincia e, in mancanza, agli indirizzi della Giunta Regionale. Ha durata triennale e rappresenta, per l'ambito territoriale di competenza, lo strumento di attuazione delle linee e degli obiettivi della programmazione regionale e subregionale.

STATO DELLA PROGRAMMAZIONE ATTUALE

L'Amministrazione Provinciale di Reggio Calabria non ha, alla data odierna, realizzato il piano di coordinamento né la Regione si è dotata di un piano di sviluppo.

In assenza di tali programmi, il Piano di Sviluppo della Comunità Montana Versante Tirrenico Meridionale di Delianuova si è adeguata agli orientamenti

programmatici sia dell'Amministrazione Provinciale che a quelli della Regione. I suddetti orientamenti sono riscontrabili nei programmi che questi Enti hanno realizzato per il periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

Tali documenti hanno un'importanza strategica decisiva alla luce della consapevolezza che il cofinanziamento dei Fondi strutturali rappresenta, per le regioni dell'Obiettivo 1, la risorsa finanziaria più ingente per le azioni di sviluppo e probabilmente l'ultima importante occasione di rilancio delle aree depresse della Regione Calabria. L'ipotesi di allargamento dell'Unione Europea, contenute nel documento della Commissione denominato "Agenda 2000", volta ad ammettere alcuni Paesi dell'Europa dell'Est, avranno come effetto l'abbassamento del PIL medio europeo e quindi la riduzione delle percentuali di cofinanziamento per le attuali regioni dell'obiettivo 1 tra cui la Calabria .

Di tale situazione è consapevole la Comunità Montana che ha come scopo principale la valorizzazione delle zone montane che costituiscono le zone più depresse. E' per questo che l'aggiornamento del presente Piano è stato redatto alla luce degli orientamenti contenuti nei documenti programmatici che di seguito vengono trattati ed in particolare:

- QCS OBIETTIVO 1 ITALIA;
- POR CALABRIA 2000-2006
- RAPPORTO INTERINALE PROVINCIALE

Dott.Raffaele Carbone