

La riforma degli enti locali in un'area emblematica periferia fragile: il caso del Molise

Il contributo discute il recepimento della legge 56/2014 in Molise, una delle Regioni più piccole d'Italia, scarsamente abitata e dalla fragile armatura urbana. La risposta, nelle intenzioni ambiziosa e persino originale – poggiante su due distinti atti legislativi regionali – ha confermato ad oggi, nei fatti, una mancata revisione dell'assetto amministrativo locale, rimasto sostanzialmente gerarchizzato sul ruolo delle Province (con poche funzioni riallocate in capo alla Regione) e scarsamente alimentato da processi associativi, che pure si prevedeva di agevolare incentivando le gestioni associate delle funzioni e dei servizi comunali, nell'ambito di un più ampio progetto di riequilibrio territoriale legato all'individuazione di otto ambiti territoriali ottimali.

The Reform of Local Authorities in a Emblematic Fragile Periphery: the Case of Molise

The paper discusses the transposition of law 56/2014 in one of the smallest regions of Italy, Molise, sparsely inhabited, with a fragile urban framework. Thus far, the ambitious and even original answer, based on two separate regional legislative acts, has actually confirmed a failed review of the local administrative organization. It has remained essentially hierarchized on the role of the Provinces (with few functions reassigned to the Region) and also scarcely fed by associative processes which were expected to be facilitated by the integrated management of municipality functions and services, as part of a wider territorial rebalancing project linked to the identification of eight optimal territorial areas.

La réforme des collectivités locales dans une périphérie fragile typique : le cas du Molise

Ce document traite de la transposition de la loi 56/2014 en Molise, l'une des plus petites régions d'Italie, très peu peuplée et dont le cadre urbain est fragile. La réponse, avec des intentions ambitieuses et même originales – se repose sur deux actes régionaux distincts) – a confirmé à ce jour dans les faits, un échec de la révision de la structure administrative locale qui est restée substantiellement hiérarchique sur le rôle des Provinces (avec peu de fonctions réaffectées à la Région) et peu alimentées par les processus associatifs qui devait être facilités par l'encouragement de la gestion associée des services municipaux, dans le cadre d'un projet plus large de rééquilibrage territorial lié à l'identification de huit zones optimales d'aménagement du territoire.

Parole chiave: riordino amministrativo, dimensione territoriale ottimale, Molise

Keywords: administrative reorganization, optimal territorial areas, Molise

Mots-clés : réorganisation administrative, dimension territoriale optimale, Molise

Marina Fuschi, Università «Gabriele d'Annunzio» di Chieti-Pescara, sede di Pescara, Dipartimento di Economia – marina.fuschi@unich.it

Aldo Cilli, Università «Gabriele d'Annunzio» di Chieti-Pescara, sede di Pescara, Dipartimento di Economia – aldo.cilli@unich.it

Nota: i paragrafi 1, 2, 4, 7 sono da attribuire a Marina Fuschi, i paragrafi 3, 5, 6 ad Aldo Cilli.

1. Introduzione

Il Molise esiste e resiste, nonostante tutto. La Regione più giovane d'Italia, la seconda più piccola dopo la Valle d'Aosta, ripartita in due province (con la più recente, quella di Isernia, istituita solo nel 1970), almeno per il momento, ha evitato diversi e recenti tentativi di abolizione della sua

identità regionale, finora solo enunciati in proposte di legge o avanzati nei dibattiti politici o nelle discussioni tra addetti ai lavori. Così la sua soppressione, per smembramento e annessione alle regioni limitrofe, ovvero la fine dell'attuale assetto istituzionale, è almeno rinviata.

Eppure la comunità molisana, segnata da un declino demografico inarrestabile (ormai la po-



polazione residente è al di sotto delle 300.000 unità) e da una struttura urbana modesta, assiste a questo dibattito esogeno quasi con distacco, lungi dall'immaginare un futuro diverso da quello delineabile entro l'attuale quadro istituzionale sedimentato. Essa, oggi, con creatività e fierezza che furono delle sue antiche genti (sanniti, pentri e frentani), è proiettata a ripensare la propria identità locale con la quale acquisire una sorta di «credibile patente di esistenza»¹, immaginando un nuovo *brand* territoriale che esalti l'attitudine a una genuina vocazione all'accoglienza e la permanenza di forti tratti identitari ancestrali, conservati da un assetto insediativo e modelli sociali ancora poco contaminati da congestione e modernità, associabili all'autenticità di una variegata ricchezza del patrimonio ambientale e paesaggistico. Un capitale naturale molto caratteristico, in quanto espressione di uno spazio geografico di passaggio tra l'Italia centrale appenninica, il Sannio, l'antica Terra di Lavoro e, soprattutto, la vicina Daunia e il Tavoliere di Puglia, nella sezione peninsulare più stretta tra l'Adriatico e il Tirreno, ancora oggi, tuttavia, in parte minacciato².

2. Le peculiarità della Regione Molise: una prima lettura

Il Molise³ nasce nel 1963 per distacco dalla Regione Abruzzo, a partire da una ben individuabile identità territoriale rinvenibile già nella precedente circoscrizione «Abruzzi e Molise» del regno borbonico. Tale spinta autonomistica, allora, trovava fondamento in complesse vicende storiche come nei caratteri morfologici del territorio (Prezioso, 1995), posto che la regione è sempre stata circoscritta da limiti naturali ben definiti: le catene montuose della Meta, delle Mainarde e del Matese a ovest e a sud, a separarla dall'Abruzzo, dal Lazio e dalla Campania; il crinale dei Monti Frentani a nord, a dividere il bacino abruzzese del Sangro da quello del Biferno; i rilievi del Sannio e l'altopiano della Daunia a sud-sudest, mentre le piane selvagge e paludose del Venafrano e della fascia adriatica «si ponevano come *un ottimo confine geografico*» (Simoncelli, 1969, p. XVI), finendo per isolarne il territorio e avviando quel processo di marginalizzazione amplificatosi nel secondo dopoguerra, durante la stagione della crescita urbano-industriale.

I caratteri regionali che ne sono derivati si identificano con bassa densità di popolazione e polverizzazione del tessuto insediativo, espressione di un profilo economico ancora prevalente-

mente agricolo-pastorale, sebbene non manchino aree industriali guidate prioritariamente dall'intervento pubblico e zone terziarie di derivazione urbana (Fuschi, 2006). Uno «spazio geografico concluso» caratterizzato da peculiarità che avvicinano la sua rete urbana fragilissima a quella di altre regioni o sub-regioni appenniniche peninsulari e insulari⁴, segnata da:

- a) assenza di comuni con più di 50.000 abitanti e, perciò, di città metropolitane;
- b) presenza di soli quattro comuni con popolazione superiore alla soglia di 10.000 abitanti (Campobasso, Termoli, Isernia, Venafro), nei quali risiede oltre il 38% del totale regionale, valore che sale al 49,2% considerando i soli nove comuni che superano, invece, la soglia demografica di 5.000 abitanti;
- c) presenza di oltre la metà dei comuni (71 su 136) con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti.

Se, da un lato, è del tutto evidente la distribuzione polarizzata della popolazione e delle principali funzioni urbane nei due capoluoghi provinciali (Campobasso, con poco meno di 48.000 residenti, e Isernia, con poco più di 20.000) e nei due centri ubicati ai margini opposti del territorio regionale (Termoli e Venafro), dall'altro emerge il vuoto urbano della porzione più interna della regione, speculare alla concentrazione funzionale nel capoluogo molisano (Fuschi, 2006, p. 239). Sono i centri di Termoli e Venafro a definire i tratti di un'armatura urbana solo spazialmente equilibrata sul territorio: Termoli, con circa 33.000 residenti, in corrispondenza della fascia costiera, la cui matrice urbana di piccolo e antico approdo naturale sull'Adriatico è stata trasformata, nel secondo dopoguerra, in quella di città cresciuta attorno allo stabilimento industriale FIAT, successivamente rafforzata in termini terziari anche attraverso una politica di valorizzazione turistica; Venafro, con poco più di 11.000 residenti, lungo l'asse vallico dell'alto-medio Volturno, centro di collegamento tra Adriatico e Tirreno, nonché cerniera tra il territorio molisano interno e la vicina pianura campana, che ha visto innescarsi – nel corso degli anni Settanta del secolo passato – una vivace stagione produttiva associata alla costituzione del Nucleo di sviluppo industriale Isernia-Venafro⁵.

La fragilità strutturale del tessuto insediativo e socio-economico, negli ultimi decenni, si è aggravata a causa del continuo e ingente calo demografico registrato nella quasi totalità dei comuni per effetto combinato di una progressiva e altrettanto preoccupante senilizzazione della popolazione e di un processo di emigrazione selettiva attivato

dalla componente giovanile con il più elevato grado di istruzione/formazione.

3. Tra caratteri fisico-geografici e ragioni funzionali: la costante ricerca di dimensioni ottimali di area vasta

Negli ultimi decenni, pure in un contesto regionale segnato da ridotta dimensione territoriale, demografica e socio-economica, non sono mancate iniziative amministrative, a vari livelli e di diversa natura, volte ad elaborare ipotesi di revisione dell'assetto istituzionale locale, in direzione di una idonea articolazione del territorio in ambiti di dimensione sub-regionale o di area vasta, delineati (comprensibilmente) su base fisico-geografica e, più spesso, su esigenze di carattere funzionale.

Sin dalle origini, ovvero nella seconda fase di riorganizzazione post-unitaria dei poteri periferici dello Stato, quando vigeva ancora la circoscrizione Abruzzi e Molise, a partire dalla più antica suddivisione storica operata dal catasto agrario del 1929, che divideva l'Alto Molise dal Basso

Molise, si pervenne ad una distinzione in due macro-ambiti territoriali, tra loro molto dissimili, quali quelli della montagna e della collina, cui si aggiunse successivamente, sempre a partire da criteri di tipo morfologico-ambientale, la sub-regione del Molise Centrale e della Valle del Volturno. Da questa prima ipotesi, nella stagione della programmazione, vennero individuate dall'Istat (nell'ambito della ridefinizione, a scala nazionale, delle circoscrizioni statistiche nel 1958) 11 «regioni agrarie», costituite da comuni contigui caratterizzati da omogeneità di ordine geologico, altimetrico, climatico e colturale. Molto dopo, la Regione Molise, per effetto della l.r. 24/1989, individuò otto ambiti di pianificazione da sottoporre ad altrettanti «Piani territoriali paesistici di area vasta», volti ad armonizzare lo sviluppo urbanistico con la salvaguardia dei valori paesaggistico-ambientali (Pascetta, 2015 e 2017), cui seguì una stagione programmatica orientata da criteri marcatamente funzionali: ambiti significativamente omogenei sia ai sette distretti sanitari di cui alla l.r. 24/1989 ed ai connessi distretti sociali, sia ai distretti scolastici come precedentemente definiti dalla l.r. 24/1987 e, ancora, alle tre sub-regioni

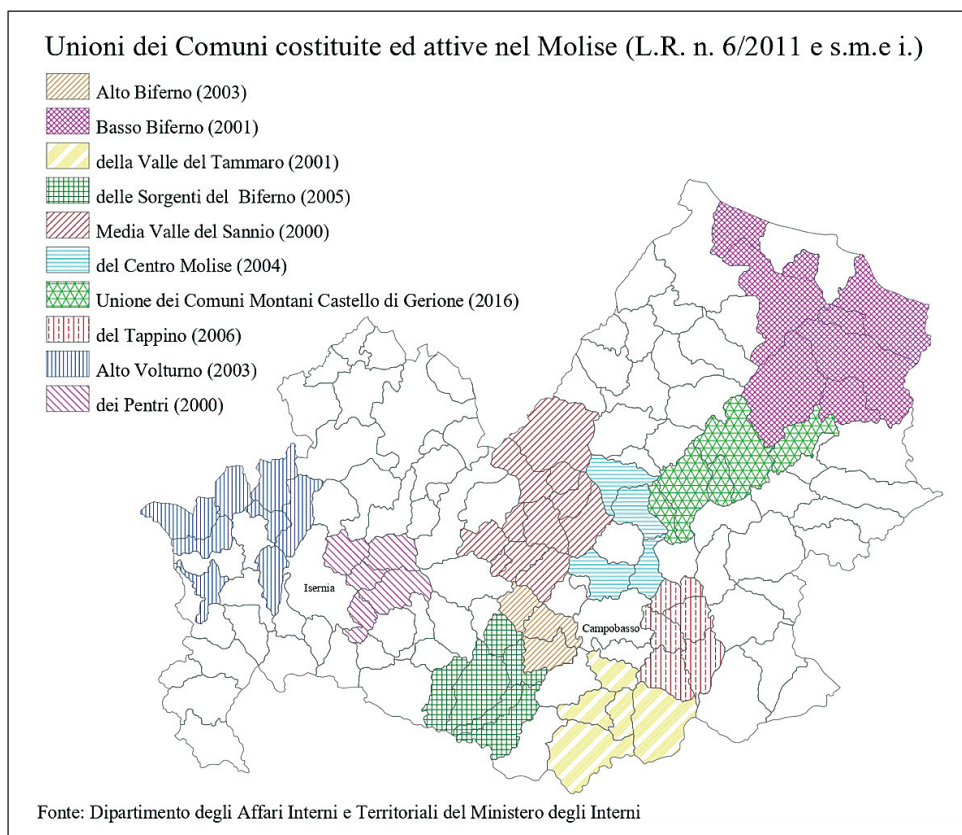


Fig.1. Le Unioni costituite nel Molise tra il 2001 e il 2016.

Fonte: Dipartimento degli affari interni e territoriali, Ministero degli Interni, 2021 (giugno).



commerciali di cui alla l.r. 33/1999, considerando che, nel 2000, il loro perimetro sarebbe risultato significativamente confrontabile con quello dei Sistemi locali del lavoro (Istat), come anche compatibile con i limiti delle tre sub-regioni giudiziarie. Nei primi anni 2000 alcune spinte (anche dal basso), volte a razionalizzare i profili funzionali e produttivi e ad esaltare le potenzialità identitarie ed ecosistemiche del territorio, sulla scia della più recente stagione del *localismo* (Dematteis e Governa, 2005; Garofoli, 2003; Salvatori, 1989), producevano la definizione di sette «Progetti integrati territoriali» (Sistema locale dell'offerta turistica; Civiltà dell'acqua; Medio Trigno; Ambiente turismo impresa; Minoranze linguistiche storiche arbëresh e croate; Per uno sviluppo equilibrato ed armonioso; E-Molise), tutti finalizzabili apertamente anche a una valorizzazione dei «prodotti turistici del territorio».

Intanto nella regione, sulla scorta di un clima nuovo consolidatosi all'indomani dell'emanazione del Testo unico degli enti locali, si erano già andate costituendo alcune Unioni di comuni, interpretando una domanda – proveniente da alcune aree più interne – di razionalizzazione di alcuni servizi meglio erogabili in forma associata. Così (fig. 1), a partire dal 2000 e sino al 2014, si

è dato vita a ben nove unioni, tutte riconosciute con l.r. 6/2011 (prima della l. 56/2014), mentre una decima è stata costituita nel 2016, dopo il recepimento della legge Delrio.

La nascita di queste dieci unioni ha mancato, tuttavia, di fornire risposte soddisfacenti al problema della eccessiva frammentazione e polverizzazione del tessuto insediativo, non riuscendo neppure a porsi quale valida alternativa al rilevante vuoto amministrativo venutosi a creare (non di fatto, come si vedrà) con la soppressione delle dieci Comunità montane storiche (fig. 2), stabilita con la stessa citata l.r. 6/2011 (art. 10), seguita, dopo ben otto anni, dalla delibera della Giunta regionale 505/2019 che, in funzione della prevista soppressione, stabiliva, non senza contraddizioni, la necessità di assicurare la continuità delle gestioni liquidatorie delle stesse «per il tempo necessario ad espletare le attività preordinate e funzionali al perseguimento degli obiettivi del legislatore regionale e di dare ulteriore impulso alle procedure di cui all'art. 11 della citata legge regionale 6/2011». Ancora oggi, il tema della prosecuzione *de facto* dell'attività di gestione liquidatoria – che, in realtà, si configura come gestione dell'ordinario in regime di *prorogatio* – non è affatto risolto, se si pensa che essa è tuttora in regime di *prorogatio* annuale.

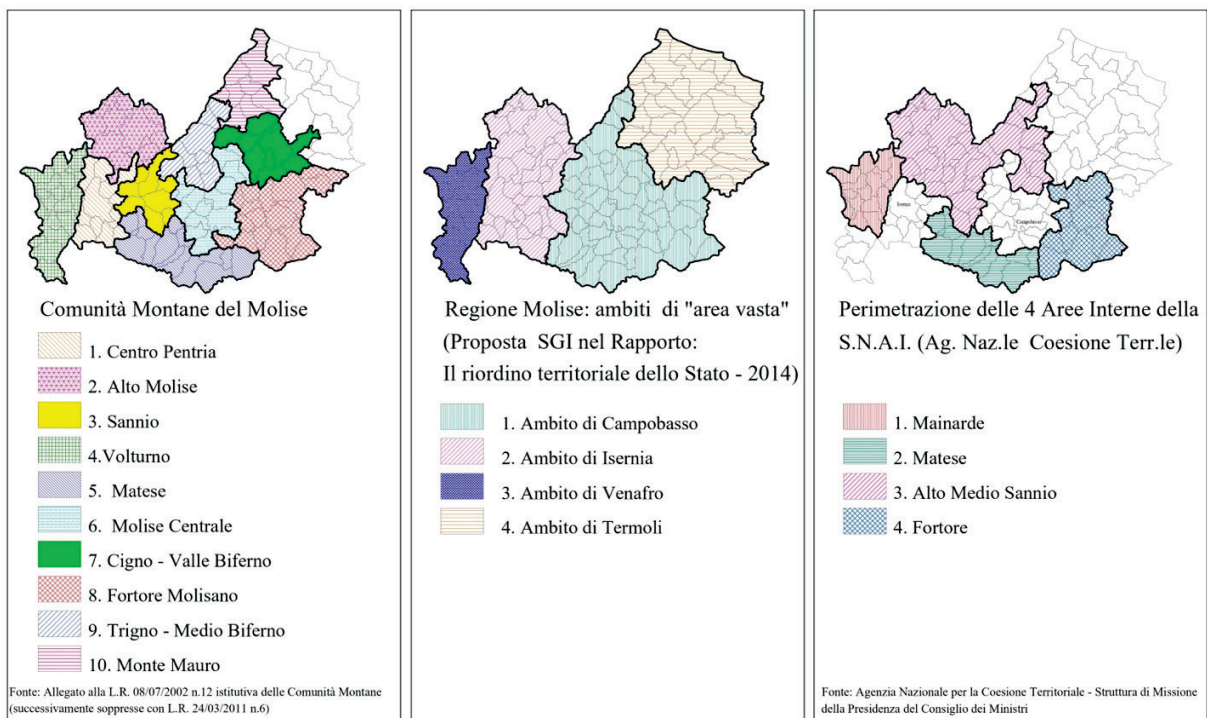


Fig. 2. Ambiti di aggregazione sedimentati: le Comunità montane soppresse nel 2011; gli ambiti ottimali di area vasta proposti dalla SGI (2014); le aree omogenee individuate nell'ambito della Strategia nazionale per le aree interne (2016). Fonte: elaborazione a cura degli autori su Regione Molise; Dini e Zilli, 2015; Agenzia nazionale per la coesione territoriale.

All'esiguità spaziale e demografica del territorio regionale e alla minore percezione dell'ente Regione quale espressione di potere centralistico, in Molise più che altrove, si è risposto con un'oggettiva enfattizzazione del ruolo delle due Province (in special modo quello della piccola, giovane e vivace Isernia) e dei comuni principali, e questa tendenza, di recente, ha prodotto ulteriori significativi tentativi di razionalizzazione amministrativo-territoriale con l'individuazione di aree vaste, sia prima che dopo la riforma indotta dalla legge Delrio. L'interpretazione di questa domanda di bilanciamento di ruoli e poteri tra Regione e territori nella vita politica e nella società civile locale, in effetti, venne raccolta anche dagli addetti ai lavori in sede di redazione del Rapporto annuale 2014 della Società Geografica Italiana (Dini e Zilli, 2015), nel quale si prospettò (fig. 2) una visione di riorganizzazione del territorio fondabile su quattro sub-regioni polarizzate intorno ai maggiori centri urbani.

4. La riforma degli enti locali in una periferia atipica: il recepimento in due atti della L. 56/2014 secondo una visione di sostanziale sussidiarietà

In questo contesto territoriale peculiare, da cinque decenni l'assetto istituzionale locale si è strutturato su un *discreto* bilanciamento di poteri e ruoli fra i tre livelli istituzionali locali. L'apparato regionale, notevole per dimensioni se valutato in relazione al numero di cittadini amministrati e all'estensione territoriale, assolve ormai, pur con diseconomie e limitata progettualità, oltre alla funzione legislativa propria, anche un'azione di «vigile sovrintendenza e accompagnamento» rispetto a questioni ed esigenze di valenza e portata locale (sostegno ai piccoli comuni), fornendo risposte a domande di riequilibrio anche attraverso la gestione – non sempre efficace, tuttavia – dei fondi strutturali comunitari.

In qualche occasione, la Regione Molise – non sempre muovendosi con ortodossia entro un quadro di mera sussidiarietà, ma, a volte, interpretando con disinvoltura i rapporti tra i vari livelli dello Stato, come delineato dalla riforma del Titolo V del 2001 – ha operato con una certa originalità, determinando anche qualche strappo significativo rispetto a percorsi ordinari. Ciò, in particolare, in alcune circostanze, quali:

a) il bilancio finanziario regionale: è stato impugnato più volte ed a più riprese, negli anni 2016-2021, dal Governo centrale, che ha

sollevato questioni di illegittimità di natura costituzionale in merito ad evidenti scorrettezze nella rendicontazione di alcuni esercizi e, in particolare, per aver iscritto – in alcuni casi – residui di amministrazione tra le attività del bilancio stesso, considerandoli disponibilità per effettuare la spesa pubblica;

b) la decisione assunta dalla Regione con lr 4/2016⁶, successiva al secondo provvedimento che ha recepito in Molise, come si vedrà, la legge Delrio: è stata osservata dalla Corte Costituzionale, che ne ha dichiarato illegittimo l'art. 16, con il quale il legislatore regionale, una volta riaccentrata la funzione precedentemente provinciale, aveva stabilito, impropriamente, che quelle funzioni sarebbero state gestite dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPAM), intesa evidentemente – senza pieno fondamento – quale ente tecnico-strumentale della stessa Regione.

La riforma prospettata dalla Delrio ha richiesto in Molise uno sforzo legislativo in due atti, identificabili, il primo, con la legge 18/2015⁷ e il secondo, a distanza di pochi mesi, con la lr 01/2016⁸; fatto, questo, che ha consentito di recepire le spinte riformatrici con un impatto edulcorato, mediato con una certa originalità, ovvero secondo «proprie dinamiche metaboliche». La lr 18/2015, intervenendo sulle competenze funzionali mediante sottrazione (molto limitata) alle province e riattribuzione alla Regione, ha mancato completamente di disciplinare l'attuazione della riforma con riferimento ai processi di associazionismo municipale (unioni e fusioni), pure chiaramente delineati e auspicati dalla legge nazionale che, in tal senso, riconosceva significativa autonomia proprio ai poteri locali «più vicini al territorio». L'approccio regionale di sostanziale conferma delle competenze in capo alle province (con svilimento del ruolo dei comuni), è da ricercare, storicamente e da molto prima dell'avvento delle Regioni, nel ruolo di prossimità e di raccordo, la cui rilevanza, dopo l'istituzione dell'ente regionale, è apparsa persino *ingombrante* non tanto in termini di competenze quanto per rilevanza politica di un modo di amministrare, capace, spesso, di fornire risposte adeguate a domande molto avvertite dalle diverse comunità locali, almeno nella percezione diffusa tra cittadini e amministratori (specie nel caso di piccolissime comunità e, ancor più, nelle comunità della giovane provincia di Isernia). Tanto che, secondo Fabrizio (2017, p. 961), «sotto il profilo dell'allocazione delle funzioni provinciali uno spunto interessante è venuto proprio (...) dal-



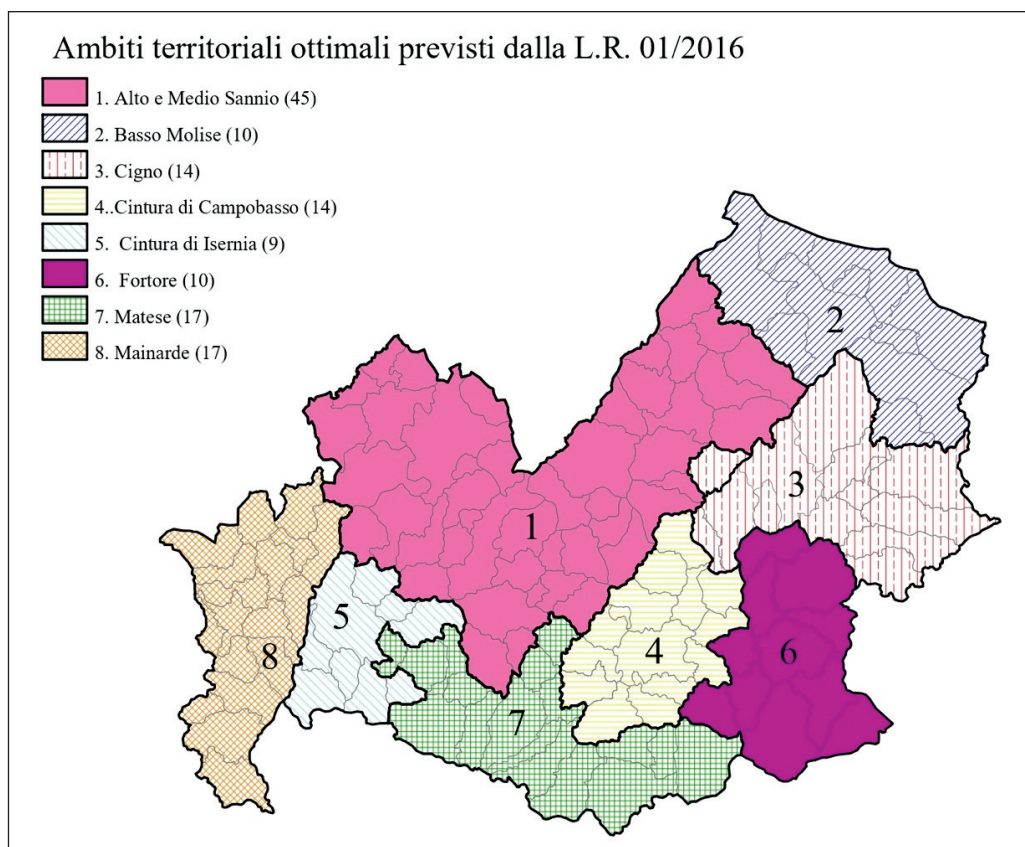


Fig. 3. Gli ambiti territoriali ottimali individuati in Molise dalla lr 1/2016 (numero di comuni ricadenti in ciascun Ambito).
Fonte: elaborazione degli autori sulla base dell'allegato tecnico alla lr 1/2016.

la regione più piccola tra quelle meridionali, ossia il Molise».

È con il secondo intervento legislativo, definito con la lr 1/2016, che si registra una valida compensazione in termini di rappresentatività territoriale, normando le funzioni non essenziali trasferite anche ai comuni e, soprattutto, disciplinando – incentivandole fortemente, sino a prefigurare percorsi obbligati – le forme di esercizio associate delle funzioni e dei servizi tra comuni entro una dimensione spaziale ottimale. In particolare, la lr 1/2016 presenta alcuni non trascurabili elementi di interesse ed originalità, come emerge dalla stessa motivazione fornita a spiegazione dell'intervento legislativo rinvenibile nello stesso art. 1 (comma 1), al punto che si può sostenere, non senza argomenti di un certo rilievo, che «due regioni che in forma più organica sono intervenute sul tema dell'Unione e Fusione dei Comuni e, dunque, dell'esercizio associato delle funzioni, sono le più piccole, Basilicata e Molise» (Fabrizzi, 2017, p. 961).

La Regione, con tale legge e con ulteriori atti collegati, anche successivi e di natura regolamen-

tare «adotta, d'intesa con le Province, i Comuni e le loro forme associative e, ove necessario, sulla base di accordi con le amministrazioni statali interessate, misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in attuazione dell'articolo 118 Cost. e della l. 7 aprile 2014, n. 56» (art. 1, lr 1/2016). Con tale atto, la Regione riservava per sé stessa le sole funzioni «di carattere unitario», mentre promuoveva e sosteneva (almeno negli enunciati di principio, giacché, come si vedrà, in fase attuativa i risultati sono stati molto modesti) lo sviluppo di processi e attività miranti a incrementare le funzioni associative intercomunali, con la finalità essenziale di promuovere forme sempre più significative di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. Questo testo, infatti, viene pensato per individuare ben otto ambiti territoriali ottimali (fig. 3), definiti quali aree territoriali adeguate all'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legge regionale, ovvero dimensioni

locali pertinenti nelle quali esercitare le funzioni sovracomunali, ispirandosi ad alcuni criteri definiti dall'art. 3, comma 3:

- a) la Regione individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica, salvaguardando per quanto possibile le esperienze associative già esistenti e promuovendone l'aggregazione in ambiti di più vaste dimensioni;
- b) i comuni obbligati all'esercizio associato, in base alla normativa statale vigente, esercitano le funzioni fondamentali mediante Unioni di comuni o convenzioni;
- c) la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di comuni in luogo delle convenzioni;
- d) la Regione incentiva la costituzione di un'unica Unione fra tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, riconoscendone altresì priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi, da regolamenti di settore e da programmi cofinanziati con risorse comunitarie e statali.

Il contenuto specifico della lr 1/2016 esprime una coraggiosa capacità di visione, in grado di andare oltre il mero recepimento della riforma per proporsi, invece, quale strumento per inquadrare e trarre un progetto di sviluppo e riequilibrio territoriale complessivo che è stato legato ad un altrettanto utile (necessario) programma di riordino territoriale. Ciò, in special modo, se si valuta – oltre alla particolare condizione del Molise, considerabile come una unica sub-regione, ovvero una grande area interna dai caratteri peculiari – il fatto che, nello stesso periodo, il dibattito locale sulla opportunità di ripensare i livelli di governance territoriale (come da significative esperienze di coesione locale documentate), sia stato ravvivato e reso ancora più attuale da due circostanze rilevanti: a) il grande lavoro di analisi, valutazione e proposta svolto dall'Agenzia per la coesione, con il contributo significativo della stessa Regione, nell'ambito della SNAI, con l'individuazione di quattro aree interne, con esiti interessanti e controversi (fig. 2); b) il concomitante avvio del faticoso programma di soppressione delle Comunità montane, ancora lungi, come detto, dal concludersi o realizzarsi completamente, stante una comprensibile resistenza di ordine culturale, spiegabile sia con patologiche distorsioni di sistema (resistenza di prassi amministrative di piccolo cabotaggio fondate su gestioni assistenziali e anacronistiche politiche di riequilibrio), sia con il ruolo significativo che questi enti intermedi hanno svolto a beneficio di piccolissime comunità, fungendo da importanti luoghi di mediazione,

casce di compensazione interposte, nel secondo dopoguerra, tra esigenze particolari diffuse delle comunità nelle aree marginali e poteri regionali e sovra-regionali.

Dalle diverse esperienze emerge una relativa sovrapposibilità – che presenta, tuttavia, diversi e non trascurabili disallineamenti – tra gli ambiti territoriali ottimali delineati dalla lr 01/2016 (tutto sommato, alquanto assimilabili ai territori delle vecchie Comunità montane) e i lineamenti geografici degli ambiti individuati dalla SNAI (aree progetto pilota), comunque a essi accostabili in misura significativa. Meno aderenti, invece, a tali tentativi di partizione, sono da considerarsi gli areali risultanti dai processi associativi delle unioni di comuni già costituite, le cui aggregazioni, quanto ad omogeneità territoriale e criteri di appartenenza, andrebbero rivisitati proprio per effetto delle previsioni della lr 01/2016.

Come temibile, previsioni e buoni propositi enunciati con questa legge sono stati traditi, nei fatti, da una scarsissima effettiva attuazione dei connessi processi associativi che si prevedeva di agevolare incentivando le gestioni associate, secondo un programma di riordino territoriale che contemplava, anche (art. 17), alcune clausole e connessi processi di verifica periodica. In particolare una di esse prevedeva che, annualmente, la Giunta regionale potesse valutare lo stato di attuazione dei processi avviati (e in corso) attraverso la redazione e la presentazione, in Consiglio regionale, di una relazione *ad hoc*, finalizzata a monitorare il numero, la composizione ed altri caratteri essenziali delle forme associative costituite dopo l'entrata in vigore della legge. Gli esiti di tale attenzione, anche per i processi di verifica, si sono rivelati infruttuosi, dato che la vera natura del problema sembra essere oggi non quella del controllo dell'attuazione, bensì l'indagine attenta delle motivazioni più rilevanti alla base di tali fallimenti (non solo in Molise), al fine della valutazione dell'intervento (Fabrizzi, 2017, p. 963).

5. Il dibattito sull'autonomia differenziata: segnali di (r)esistenza

Nel quadro sempre più complesso e, spesso, conflittuale dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali, che la recente crisi pandemica sembra solo aver accentuato, emerge, forse, proprio a partire dalla piccola realtà regionale del Molise, la necessità di una ristrutturazione complessiva dell'architettura dello Stato che produca una revisione di competenze, riportando quelle strategiche, funzionali



ad esercitare la tutela di diritti fondamentali, in capo allo Stato centrale. La discussione che, dalla fine del 2018 a tutto il periodo pandemico, ha animato la politica nazionale, oltre che il mondo degli esperti, in Molise ha trovato diversi motivi di edulcorazione: dal peso specifico pressoché nullo della società civile molisana, alla ridotta rilevanza del suo sistema economico-produttivo; dalla peculiare natura dell'assetto demografico e insediativo alla bassissima rappresentatività della classe politica locale nell'agone nazionale.

Così, anche la Regione Molise, non diversamente da altre *piccole* regioni del Sud Italia peninsulare, ha deciso, almeno sino a tutto aprile 2019, di non assumere una posizione netta nel dibattito in corso sull'autonomia differenziata, non avviando procedure istituzionali in ordine all'assunzione di posizioni ufficiali sia nell'organo elettivo che in quello esecutivo. Ciò sino all'adozione, più recente, di una risoluzione consiliare che ha approvato una mozione di maggioranza di sostanziale adesione alla posizione assunta dal presidente della Giunta regionale Donato Toma, già in occasione dell'incontro dei presidenti delle Regioni del Sud, a Napoli, nel marzo 2019⁹. Secondo Toma, nel corso di un incontro con il Ministro per gli affari regionali (luglio 2018), si imporrebbe, proprio per bilanciare i vari poteri dello Stato in modo ottimale «un regionalismo cooperativo da attuare attraverso una maggiore presenza delle Regioni nelle decisioni dello Stato, secondo un modello simile a quello delle Regioni a statuto speciale» (Regione Molise, 2019). In particolare si ravviserebbe, sempre secondo il presidente del Molise «la necessità, per una piccola regione come il Molise, che vengano assicurate azioni improntate alla adeguatezza e alla sussidiarietà, in ossequio ai principi costituzionali di solidarietà economica e sociale, dignità e uguaglianza» (Regione Molise, 2018), sino a prevedere una presenza delle Regioni con diritto di voto nel Consiglio dei Ministri, quando fossero affrontate materie che investono direttamente competenze delle stesse¹⁰.

6. L'emergenza Covid in Molise: tra disfatta della sanità pubblica e protagonismo economico nella gestione dei sostegni

Molto poco, nell'ambito di tale riflessione, può dirsi circa la più che opinabile gestione sanitaria della emergenza Covid-19 in Molise, per non incorrere in omissioni e semplificazioni fuorvianti o, peggio, per non ribadire pedissequamente quanto già di dominio pubblico. Il giudizio nega-

tivo sulla gestione della crisi sanitaria pandemica, peraltro, sarebbe simile a quello attribuito ad altre vicende regionali, territori ad altre latitudini e con più solide dimensioni organizzative.

È utile, tuttavia, operare alcune puntualizzazioni. La Regione Molise, come altre nel Sud, ha assistito a un commissariamento prolungato e doloroso (quanto a tagli dei bilanci) della gestione della sanità regionale nell'ultimo quinquennio, il che, senza entrare nel merito, ha comportato la soppressione di numerosi presidi ospedalieri minori (periferici) proliferati nei decenni precedenti per effetto di spinte campanilistiche in ambiti marginali, inidonei anche quanto ad accessibilità. Lo scoppio della pandemia, sottovalutato dalle autorità sanitarie locali – anche per effetto di valutazioni errate circa la effettiva trasmissibilità del virus – ha, così, travolto il piccolo e impreparato (più di altri) sistema sanitario regionale. La diffusione di focolai in alcune di queste aree periferiche del territorio regionale ha creato, infatti, non pochi problemi di gestione sanitaria della pandemia, causando un alto numero di vittime in rapporto alla popolazione. Proprio l'ospedale regionale policlinico Cardarelli di Campobasso (unico presidio in grado di assicurare prestazioni di tipo LEA I, ovvero di gestire importanti emergenze attraverso unità di rianimazione), individuato come ospedale Covid regionale e centro di riferimento per l'intero comprensorio molisano, si è trasformato, specie in concomitanza della seconda ondata di contagi nell'autunno 2020, in uno dei principali focolai della regione, con conseguenze la cui gravità è stata al centro delle cronache nazionali per settimane.

La problematica risposta sanitaria alla pandemia non può considerarsi una specificità molisana quanto, piuttosto, come altrove, un emblematico effetto dell'irrisolto conflitto di competenze tra Stato e Regioni (specie in materie concorrenti come sanità, gestione delle emergenze, tutela della pubblica incolumità), in diversi casi (come questo) amplificato da prolungate gestioni commissariali che hanno esautorato gli organi elettivi regionali dalla gestione della sanità senza, tuttavia, dare risposte efficaci ai bisogni della popolazione e rendere più efficiente la macchina pubblica chiamata all'erogazione dei servizi.

Diversamente sul fronte delle attività sociali ed economiche di mitigazione degli effetti della pandemia, stanti anche la contenuta dimensione demografica e la buona praticabilità di relazioni dirette con i comuni e le province: su tale scenario, il Molise ha recitato con protagonismo un ruolo essenziale di supporto alla popolazione e al

territorio attivandosi, prima di ogni altra regione, subito dopo la prima ondata di marzo 2020, con provvedimenti finalizzati al sostegno delle famiglie e delle attività economiche colpite dal *lockdown* sulla base di criteri piuttosto chiari e *larghi*, riportati in avvisi pubblici per la formazione di graduatorie, essenzialmente identificabili con i seguenti:

- a) dGR 12/2020 istitutiva di una «Misura urgente di sostegno alle famiglie in difficoltà economica relativa all'emergenza Covid-19»;
- b) dGR 115/2020 istitutiva di un «Fondo regionale di Solidarietà Covid-19 e relativa misura urgente di sostegno alle famiglie in difficoltà economica»;
- c) dGR 142/2020 istitutiva di un piccolo fondo finalizzato all'«Emergenza finanziaria del sistema produttivo molisano. Attivazione micro credito Covid-19»;
- d) dGR 152/2020 deliberante un «Finanziamento a fondo perduto di piccola entità alle PMI che hanno subito sospensione forzata dell'attività lavorativa o con grave calo del fatturato».

7. Conclusioni

La più piccola Regione d'Italia a statuto ordinario, scarsamente abitata e dalla fragile struttura urbana, ha attuato la l. 56/2014 attraverso due distinti atti legislativi: la lr 18/2015 e la lr 1/2016. Con la prima, il Molise ha recepito in modo edulcorato la riforma adattandola a «proprie dinamiche metaboliche», traducibili nella conferma di un'architettura amministrativa sostanzialmente centrata sulle Province (per l'alto numero di funzioni non trasferite alla Regione), cristallizzata, altresì, sulle esperienze unionali già in atto, mancando di disciplinare l'attuazione della riforma con riferimento ai processi di associazionismo municipale; con la successiva legge del 2016, invece, la Regione ha inteso riscattare tale *immobilismo* con alcuni non trascurabili elementi di interesse e originalità, ravvisabili nell'incentivazione delle Unioni comunali nell'ambito – ed è questo l'aspetto più innovativo – di un più ampio progetto di riequilibrio territoriale legato alla individuazione di otto ambiti territoriali ottimali. Un progetto che, se da una parte esprime una coraggiosa capacità di visione, in grado di andare oltre il mero recepimento della riforma, dall'altra si scontra con una scarsa memoria amministrativa legata a precedenti tentativi di riordino territoriale (dalle Comunità montane alle Unioni di comuni prece-

deni la legge Delrio, alle aree interne SNAI) o costruiti attorno a una domanda di coesione locale di profilo fisico-geografico o definiti da principi di polarizzazione funzionale e maturati esperienzialmente – almeno alcuni di essi – sulla base di una inerzia storica capace di confermare, in Molise, ruoli identitari. Dunque, anche il piccolo Molise – a fronte di un rischio di iperterritorializzazione e nell'ambito di un progetto di riordino ancora da implementare – è chiamato a uno sforzo di razionalizzazione e di efficientamento dei processi nei confronti di un territorio bisognoso di ambiti ottimali di prossimità per la gestione associata dei servizi – necessaria a contenere i limiti di una struttura insediativa severamente polverizzata – e di un assetto più efficiente del governo di area vasta, soprattutto con riguardo alle politiche pubbliche di promozione e sviluppo territoriale.

Riferimenti bibliografici

- Accademia per l'Autonomia (2018), *Gli Enti Locali dopo la «Legge Delrio» e le leggi regionali di attuazione*, Roma, ISSIRFA-CNR.
- Agenzia per la Coesione Territoriale, *La selezione delle aree*, www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/la-selezione-delle-aree (ultimo accesso: aprile 2021).
- Cardinale Bernardo, Fabrizio Ferrari e Barbara Grugnale (2006), *La struttura produttiva urbana: continuità e trasformazione*, in Marina Fuschi (a cura di), *Per una regione medioadriatica. Città, territorio, economia*, Milano, Angeli, pp. 44-122.
- Comitato tecnico aree interne, *Rapporto di istruttoria per la selezione delle aree interne. Regione Molise*, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/REPORT_ISTRUTTORIA_Molise__19ottobre.pdf (ultimo accesso: 2.IV.2022).
- Dematteis Giuseppe e Francesca Governa (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Fabrizzi Federica (2017), *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in «Le Regioni», 5, pp. 953-980.
- Fuschi Marina (a cura di) (2006), *Per una regione medioadriatica. Città, territorio, economia*, Milano, Angeli.
- Garofoli Gioacchino, *Sviluppo locale e governance*, in Dolores Deidda (a cura di) (2003), *Governance e sviluppo territoriale*, Roma, FORMEZ (collana «Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione», 11), pp. 95-126.
- Pascetta Concettina (2015), *Molise*, in Dini e Zilli (2015), pp. 43-44.
- Pascetta Concettina (2017), *Amministrazione e territorio in Molise: recenti sviluppi di un rapporto in evoluzione*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S]radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 53-60.
- Prezioso Maria (1995), *Molise. Viaggio in un ambiente dimenticato*, Roma, Gangemi.
- Regione Molise (2018), *Autonomia differenziata, sì alla linea Toma*, in «Archivio notizie», 26 luglio, <https://www.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15839> (ultimo accesso: 2.IV.2022).
- Regione Molise (2002), *Riordino e ridefinizione delle Comunità montane*, Allegato A, L.R. 8 luglio 2002, n. 12, www1.regione.molise.it (ultimo accesso: aprile 2021).



Regione Molise (2019), *Autonomia differenziata, Toma: «Voto alle Regioni nel Consiglio dei Ministri»*, in «Archivio notizie», 8 marzo, <https://www.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16311> (ultimo accesso: 2.IV.2022).

Salvatori Franco (1989), *Il localismo: fenomeno emergente negli anni Settanta*, in Piergiorgio Landini e Franco Salvatori (a cura di), *I sistemi locali delle regioni italiane (1970-1985)*, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 14-40.

Servizio studi del Senato (2019), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier 104, Legislatura 18^a, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf> (ultimo accesso: 2.IV.2022).

Simoncelli Ricciarda (1969), *Il Molise. Le condizioni geografiche di una economia regionale*, Roma, pubblicazioni dell'Istituto di geografia economica della Facoltà di Economia dell'Università di Roma.

Note

¹ Il riferimento è a un vero e proprio movimento di opinione costituito da comuni cittadini, imprenditori, intellettuali, operatori economici (specie nei settori della comunicazione, del turismo e della promozione territoriale) per dare vita al nuovo brand turistico «Il Molise esiste», che fa il verso a una nota e infelice affermazione (in realtà decontestualizzata e di cui si è strumentalmente estrapolato un passaggio molto parziale) del presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* Matteo Renzi, il quale esponeva in realtà problematiche di carattere generale, riferibili alla scarsa capacità di fare sistema propria delle agenzie di promozione turistica nazionali e regionali.

² Si assiste, ancora oggi, alla elaborazione di progetti di sviluppo o di cosiddetta valorizzazione turistica di tipo intensivo riferibili alla costa settentrionale della regione (litorale di Montenero di Bisaccia, al confine con l'Abruzzo), dove un consorzio tra alcune importanti società di capitali nazionali ed estere ha appena presentato un grosso progetto (*South Beach*), davvero anacronistico, di sfruttamento intensivo del litorale, che prevede la costruzione di un insediamento turistico ricettivo e residenziale che potrebbe ospitare, nei circa 400 mila metri cubi di edificato, migliaia di posti letto e altre strutture e infrastrutture.

³ Il toponimo Molise, che indica la regione geografica e la corrispondente realtà amministrativa identificata con l'istituzione regionale a partire dal 1963, è l'unico tra quelli che si riferiscono ai territori regionali, in Italia, ad avere la medesima denominazione di uno dei comuni presenti all'interno della stessa regione, ovvero l'omonima, piccolissima, realtà municipale di Molise, in provincia di Campobasso, con soli 135 abitanti (2020), ad oltre 800 m s.l.m.

⁴ Molti tratti caratteristici di questo territorio sono comuni a specifici paesaggi sub-regionali identificabili, ad esempio, con le terre alte abruzzesi, le aree montuose impervie della Calabria, vaste plaghe della regione lucana ed estese zone interne della Sicilia e, soprattutto, della Sardegna.

⁵ Terzo nucleo industriale della regione, dopo quelli di Campobasso-Bojano e Valle del Biferno-Termoli istituiti a metà degli anni Sessanta (Cardinale, Ferrari e Grugnale, 2006, p. 45).

⁶ Recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni».

⁷ Recante «Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56».

⁸ Recante «Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali».

⁹ L'incontro ha fatto seguito alla condivisione con i presidenti delle regioni meridionali dell'«imprescindibilità del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni con minore capacità fiscale. Ciò al fine di assicurare un corretto funzionamento del sistema di redistribuzione interregionale delle risorse ed evitare un decentramento che vada ulteriormente ad accentuare il divario tra regioni» (tratto da Servizio studi del Senato, 2019).

¹⁰ La posizione del presidente della Regione Molise, ribadita in più occasioni, è stata funzionale a sostenere la tesi per cui «non si può far partire un processo di riforma senza che preventivamente si creino condizioni di partenza uguali per tutti i territori e perché ciò avvenga occorre fare un'attenta valutazione dei livelli essenziali di prestazioni e quantificare, preventivamente, i fabbisogni standard e i loro costi». «Il Molise e le altre regioni del Sud – ha sostenuto sempre Toma – non possono farcela da sole. Non ci può essere autonomia differenziata su alcune materie se non c'è un livello di autonomia finanziaria che assicuri una copertura stabile sotto il profilo finanziario».