

14-11-2016 - Gianmoena

Comuni e forme associative (inclusa partecipazione alle decisioni del livello provinciale e regionale)

Riunione Consulta, 14 novembre 2016
Paride Gianmoena

Presento il tema che mi è stato assegnato nel testo che segue, condiviso con la Commissione speciale di supporto alla Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol appositamente istituita in seno al Consiglio delle autonomie locali e naturalmente con i colleghi Sindaci che siedono in Consulta, con l'auspicio che la revisione dello Statuto sia l'occasione per rimediare ad alcune lacune dell'ordinamento statutario della Regione nel riconoscimento del ruolo dei comuni trentini.

Soprattutto a partire dalla riforma statutaria del 1972 s'è assistito ad un progressivo accentramento delle potestà legislative e amministrative in capo alle due province autonome. Purtroppo, questa fase non è stata propizia per le autonomie locali e, soprattutto, non c'è stato un approfondimento delle peculiarità delle organizzazioni comunali presenti sul territorio ante unificazione, storicamente caratterizzate da un forte radicamento della dimensione autonomistica delle singole comunità secondo il principio di sussidiarietà. Questa dimensione, infatti, è riconducibile ad esperienze fortemente radicate nell'esperienza della gente trentina: mi riferisco, in particolare, alle comunità rette dalle "carte di regola" che hanno rappresentato, per secoli, il modello di vera e autentica vocazione autonomistica trentina. Ci sono state, dopo il 1972, due importanti riforme. La prima è quella del 1993, effettuata a livello di legge ordinaria regionale (LR 4 gennaio 1993 n. 1) a seguito della omologa riforma nazionale del 1990 seguita, da lì a poco, anche da una modifica statutaria effettuata con la L. costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 che ha omogeneizzato le competenze legislative regionali in materia di ordinamento dei comuni e relative circoscrizioni in tutte le regioni a statuto speciale, attribuendo alle stesse potestà legislative esclusiva in materia ordinamentale. In tale contesto lo **statuto comunale**, anziché affermarsi quale fonte del diritto di rango subprimario, è divenuto poco più che un regolamento al di pari di tanti altri (rinforzato soltanto nella procedura di adozione ma non nei contenuti), spesso meramente attuativo di quanto previsto dalla legislazione regionale e provinciale, senza possibilità di scostarsene per affermare peculiarità ed esigenze specifiche. Anche se analoghi problemi erano stati riscontrati a livello nazionale, dove parimenti molti tentativi di innovazione a livello statutario erano stati cassati in sede tutoria, **la situazione dei comuni trentini è stata aggravata dalla circostanza che è sempre mancata una specifica menzione, a livello dello Statuto speciale, dei comuni quali enti dotati di autonomia e di rappresentatività riconosciuta a livello di norma di rango costituzionale.**

Ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 la Costituzione repubblicana esplicitamente menzionava i comuni quali "enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni" (articolo 128 Costituzione nella versione originale). Nella fase di nascita delle regioni ordinarie degli anni Settanta questa disposizione ha avuto notevole peso dal punto di vista dell'applicazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico italiano perché consentiva di affermare che la legge dello Stato avrebbe dovuto svolgere (anche se, talvolta, non sempre tale previsione fu attuata coerentemente) una funzione di tutela del ruolo e delle funzioni degli Enti locali attraverso una legislazione "di principi". Per contro, a livello di ordinamento statutario regionale non troviamo analoghe previsioni di garanzia dell'autonomia dei comuni: lo Statuto, infatti, si limita ad attribuire la potestà legislativa ordinamentale e delle circoscrizioni

comunali alla Regione, ad attribuire il controllo tutorio alla Giunta provinciale e a menzionare sporadicamente i comuni, ma senza riconoscerli *expressis verbis* una funzione e un ruolo di soggetti dotati di autonomia riconosciuta.

A livello nazionale ritroviamo ulteriori elementi di innovazione delle funzioni degli enti locali nelle riforme attuate a Costituzione invariata nella seconda metà degli anni Novanta (con le due leggi "Bassanini") e, infine, con la riforma del titolo V della Costituzione contenuta nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: con questi interventi si giunse a riconoscere, dapprima a livello di legislazione ordinaria e, successivamente, a livello costituzionale un preciso ruolo degli enti locali affermando i principi di sussidiarietà e di equiordinazione nell'ordinamento giuridico e a livello costituzionale. Di questa riforma del titolo V della Costituzione hanno potuto beneficiare, come noto, anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in virtù della previsione (chiamata "clausola di salvaguardia") contenuta nell'articolo 10 di tale legge costituzionale che recitava (e recita tutt'oggi) che *"sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"*. In un primo momento questa norma fu interpretata con un significato ampio, atto a comprendere nella clausola di salvaguardia anche gli enti locali (la Regione emanò una circolare nella quale si affermò che anche nei riguardi dei comuni della Regione dovesse applicarsi l'abolizione del controllo preventivo sugli atti) ma, come risulta altrettanto noto, questa prima interpretazione non ottenne l'avallo giurisprudenziale. La norma di salvaguardia fu pertanto applicata con un significato più ristretto, cioè riferito all'estensione, in senso più favorevole, delle nuove norme del Titolo V alle sole Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome (nei confronti dello Stato) ma non come salvaguardia del ruolo e delle funzioni degli enti locali nei confronti della Regione e delle due Province autonome (vedasi sentenza 48/2003 e, soprattutto, sentenza 370/2006). Questa tesi interpretativa ha portato persino a dubitare in ordine all'inapplicabilità, nei confronti dei comuni della nostra Regione, del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale che, invece, è applicabile agli altri comuni del restante territorio nazionale in virtù di quanto sancito dal vigente articolo 118. Anche se la legge provinciale di riforma istituzionale del 2006 ha infatti riconosciuto il ruolo dei comuni trentini nell'ambito del principio della sussidiarietà verticale (comma 1 dell'articolo 4 della LP 16 giugno 2006, n. 3) e orizzontale (comma 4 del medesimo articolo), tuttavia tale garanzia in un contesto di legge provinciale non ha – all'evidenza – lo stesso valore e forza giuridica dello stesso principio sancito da una norma di rango costituzionale. Analogo ragionamento può essere effettuato anche con riferimento al riconoscimento della potestà statutaria e regolamentare dei comuni della Regione con LR 1/1993 (ora: agli articoli 3, 4 e 5 del TULLRROC).

Concludo questa prima premessa per affermare che una qualsiasi riforma dello Statuto della Regione non può prescindere dall'esigenza di rimediare a importanti lacune "storiche" e, per quanto ci riguarda direttamente, non si può più prescindere dall'affermazione esplicita dei **principi di sussidiarietà, equi-ordinazione, autonomia statutaria e regolamentare dei comuni**.

La garanzia delle funzioni e del ruolo degli enti locali nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol

A livello di ordinamento generale si afferma che lo Stato ha assunto un ruolo di garanzia delle funzioni e del ruolo istituzionale dei comuni italiani e tale ruolo è stato esplicitato dall'attuale comma 2 dell'articolo 117, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva allo Stato in materia di *"p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"*. Disposizione che tende a tutelare i comuni italiani nei confronti

delle regioni ordinarie, anche se talvolta lo stesso legislatore statale ha adottato leggi dettagliate, vincoli e limitazioni all'azione dei comuni (negli ultimi anni specialmente per quanto attiene ai vincoli di finanza pubblica).

Questo capitolo, peraltro, oggi si arricchisce di nuovi ed interessanti spunti con la più recente riforma costituzionale (nel testo pubblicato nella Gazzetta ufficiale dello scorso 15 aprile) in cui sono introdotte nuove regole che potrebbero ulteriormente offrire spunti riflessivi. Mi riferisco, in particolare, alla stessa composizione e competenze del nuovo Senato della Repubblica per evidenziare che, con una composizione fortemente rappresentativa delle regioni e dei comuni, esso manterrà la funzione legislativa "paritaria" o "congiunta" con la Camera in relazione ad alcune importanti "materie". Tra queste assumono particolare rilievo:

- le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali;
- le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche;
- i referendum popolari;
- le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71;
- le leggi che determinano l'**ordinamento**, la **legislazione elettorale**, gli **organi di governo**, le **funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane** e le disposizioni di principio sulle **forme associative dei Comuni**; [...].

In questo possibile nuovo assetto la legislazione sull'ordinamento e sulle elezioni comunali non costituirà un'esclusiva della Camera dei deputati, ma sarà oggetto di concertazione tra una Camera eletta a livello nazionale e un Senato rappresentativo dei poteri locali: dunque ci troviamo di fronte al tentativo di istituire un nuovo meccanismo concertativo che, qualora dovesse essere confermato in sede referendaria, potrebbe in effetti costituire una novità di tutto rilievo.

Tornando a noi, lo Statuto si limita ad attribuire la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento dei comuni e relative circoscrizioni alla Regione, senza prevedere alcun meccanismo atto a garantire il rischio di "strapotere" a livello di regione/province autonome. Sembra ragionevole, dunque, porre questo interrogativo: a chi spetta, nella nostra Regione, la funzione di "garante" del ruolo dei comuni e delle loro forme collaborative?

Dal mio punto di vista, l'esigenza è quella di porre, a livello statutario, **adeguati strumenti concertativi** che possano offrire una soluzione alla problematica ora evidenziata. In primo luogo riterrei fondamentale **il riconoscimento delle rappresentanze dei comuni nelle rispettive province quali organi deputati a colloquiare "alla pari" nell'esercizio della funzione legislativa regionale e provinciale**: questo potrebbe avvenire, ad esempio, riconoscendo a tali organi rappresentativi una sorta di "diritto di veto motivato", magari superabile con quorum deliberativo più elevato in caso di parere negativo sulla proposta. Allorché ad esempio la proposta abbia ad oggetto la definizione delle **regole ordinarie dei comuni**, senza entrare nel merito della scelta sull'attribuzione della competenza legislativa primaria in materia: qualora tale competenza dovesse permanere in capo alla Regione tale diritto di veto potrebbe essere esercitato congiuntamente (e concordemente) da entrambe le rappresentanze comunali territorialmente competenti. In sostanza dovrebbe aversi una discussione e valutazione congiunta delle proposte analogamente a quanto declinato nell'attuale previsione normativa della legge regionale 1/2011, sinora mai attuata. Lo sottolineo perché altrimenti, come avviene oggi, si evidenzerebbe il disallineamento tra organi (che dovrebbero rappresentare tutti gli interessi degli enti locali della medesima regione) che si esprimono in maniera disgiunta e magari discordante. Nel caso invece di attribuzione della materia alle Province autonome, non si pone naturalmente il problema, e l'organo rappresentativo si esprimerà singolarmente.

In secondo luogo, ritengo altrettanto importante che sia introdotto, a livello statutario, una specifica clausola di salvaguardia nel caso in cui intervengano **modifiche legislative a livello**

nazionale che richiedano l'adeguamento normativo ai sensi dell'articolo 2 del D.Lgs. 266/92 (norma che, per inciso, dovrebbe essere riportata – a nostro avviso – nella fonte statutaria e non in una norma di attuazione). Quello che mi sembrerebbe giusto prevedere è, dunque, una disposizione che attribuisca alla Regione (o alla Provincia), nel caso si verifichi una modifica (specialmente se *in melius*) delle competenze degli enti locali a livello di ordinamento nazionale, il compito di effettuare l'adeguamento previa concertazione con la rappresentanza istituzionale dei comuni con il meccanismo sopra esposto.

Forme associative: dai comprensori alle comunità, dalle unioni alle fusioni di comuni, dalle gestioni associate volontarie a quelle obbligatorie.

Il tema centrale che più direttamente interessa, in questa fase, riguarda la delimitazione della “geografia” delle entità comunali e dell'esercizio delle loro funzioni e servizi: mi riferisco, nello specifico, alle gestioni associate (nella loro trasformazione da unioni volontarie a gestioni associate “obbligatorie”), ai processi di fusione, nonché all'assetto giuridico e territoriale delle Comunità.

Per sintetizzare le tappe evolutive dell'architettura istituzionale trentina riferita alle forme aggregative di vario tipo può essere utile ripercorrere le ultime fasi che hanno visto un'iniziale approccio “soft”, che non ha prodotto risultati quantitativamente apprezzabili, per addivenire ad un processo aggregativo più convinto frutto, ritengo, di scelte corrette e supportate da un'autentica vocazione autonomistica della gente trentina, che ha saputo raccogliere le sfide e le difficoltà del presente per arrivare ad abbracciare un futuro con migliori prospettive.

Il primo passaggio storico è quello che potremmo definire delle **gestioni associate “volontarie”** a geometria variabile: si tratta di una dimensione associativa basata su scelte non imposte dall'alto e che trovavano il fondamento nell'ordinamento regionale con lo strumento giuridico della convenzione. Queste forme sono state oggetto di attenzione con una politica di incentivazione economica, si ricorderà ad esempio nel settore dei tributi, ufficio tecnico... Qualche gestione associata è, in effetti, partita però non ha prodotto effetti aggregativi più intensi (unioni e fusioni) e, quindi, possiamo dire che questa esperienza ha prodotto risultati piuttosto inconsistenti. Accanto a queste gestioni associate c'erano anche altre forme giuridiche aggregative: il riferimento è alle **unioni di comuni** che, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte 22 dicembre 2004, n. 7, potevano divenire ordinari strumenti di esercizio congiunto di funzioni e servizi (dato che potevano essere costituiti “allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni o di servizi attribuiti o delegati alla loro competenza”) tra comuni indipendentemente dalla prospettiva di fusione; anche in questo caso c'erano dei contributi la cui erogazione era di competenza regionale e i relativi criteri erano stati fissati, ricordiamolo, con deliberazioni della Giunta regionale n. 773 di data 29 maggio 2001, n. 727 di data 30 luglio 2002, n. 190 di data 2 settembre 2009 e n. 230 del 12 novembre 2013.

Ci sono state esperienze che hanno portato comuni uniti al processo di fusione: tuttavia l'incidenza delle stesse nei numeri complessivi della frammentata realtà trentina è stata del tutto marginale a riprova che, spesso, i contributi erogati per le forme associative rientrano in una logica del tipo “mordi e fuggi” piuttosto che in una prospettiva di cooperazione duratura e convinta. Infine, può essere menzionato anche uno strumento associativo che poteva consentire l'istituzione di soggetti giuridici di diritti pubblici (articolo 62 TULLRROC): questo poteva essere uno strumento per utili sperimentazioni in vista di forme aggregative più intense ma, come le altre forme collaborative, anche questo restò lettera morta.

Il secondo momento significativo, a mio avviso, si colloca nel disegno originario della legge di riforma istituzionale provinciale (LP 16 giugno 2006, n. 3), la quale aveva inciso su alcuni temi con notevole forza innovativa: le **Comunità**, infatti, avrebbero sostituito i Comprensori non solo di

nome, ma anche nella sostanza perché erano concepite quali veri e propri enti locali intermedi a diretta rappresentanza popolare. L'architettura istituzionale di questa legge è assai articolata e complessa in quanto comprende, nell'articolo 8, sia ampie competenze definite *ex lege* trasferite dalla provincia ai comuni, con l'obbligo di esercizio associato mediante la Comunità: si tratta di materie che, per una parte, erano già di competenza dei comprensori (servizi socio-assistenziali, edilizia abitativa sovvenzionata etc.) e, per altra parte, sono materie nuove tra cui significativa è la gestione associata dei servizi pubblici locali della gestione del ciclo dell'acqua, dei rifiuti, del trasporto locale e dell'energia. In questa fase assistiamo, dunque, all'**attribuzione di funzioni amministrative che** erano trasferite ai comuni ma che, in realtà, erano **assegnate alle Comunità essendo obbligatoria la modalità associativa**. Una parentesi va doverosamente fatta con riferimento a quanto era stato previsto per l'obbligo associativo dall'articolo 8-bis della finanziaria 2011 (LP 27 dicembre 2010, n. 27) nella sua versione originaria (cioè quella aggiunta dalla finanziaria provinciale 2012: articolo 4 della LP 27 dicembre 2011, n. 18). Tale norma, infatti, stabiliva che, per conseguire le finalità di cui all'articolo 8 della medesima legge (cioè di razionalizzazione e contenimento della spesa) e per rendere ottimale lo svolgimento di determinate funzioni ai sensi dell'articolo 57 del TULLRROC (sulle gestioni associative intercomunali) i comuni *“con popolazione inferiore a 10.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante le comunità di appartenenza, i compiti e le attività connessi ai servizi e alle funzioni amministrative in materia di entrate, informatica, contratti e appalti di lavori, servizi e forniture e con progressiva estensione i compiti e le attività relativi al commercio.”* Nei successivi due commi, poi, si demandava alla Giunta provinciale – d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali – la definizione delle modalità attuative e della tempistica delle gestioni associate obbligatorie per rendere effettivo l'obbligo di gestione associata nei settori individuati. Il provvedimento attuativo, come noto, è stato assunto con deliberazione della Giunta provinciale del 6 luglio 2012, n. 1449. Anche questo modello, tuttavia, non ha prodotto l'impatto sperato sia per la forte resistenza da parte dei comuni, sia per le note vicissitudini giurisdizionali che hanno visto persino la rimessione, da parte del Consiglio di Stato della questione di legittimità costituzionale di questa riforma alla Corte costituzionale: questo risultato ha portato il legislatore provinciale a rivedere il modello utilizzato nel 2006 e a trasformarlo radicalmente.

Si apre così la terza fase con la legge provinciale n. 12 del 13 novembre 2014 che ha individuato un nuovo assetto dei rapporti istituzionali con l'obiettivo di valorizzare le peculiarità locali, semplificare il quadro istituzionale con la **revisione degli organi delle comunità e la riorganizzazione dei comuni**. In parte la scelta è stata dovuta alla necessaria revisione dell'elezione degli organi delle comunità, imposta dall'attuale statuto di autonomia che non assegna alla Provincia autonoma competenze ordinamentali ed elettorali in materia di enti locali, eliminando la componente di rappresentanza popolare elettiva diretta, con il sistema che ora tutti conosciamo e che è contenuto nel Capo V (Istituzione delle comunità) e nel Capo V bis della LP 16 giugno 2006, n. 3, in particolare all'articolo 17 sexies (Formazione del corpo per l'elezione degli organi della comunità). Nel contempo, viene ancora una volta riconsiderato l'obbligo di esercizio associato di funzioni amministrative dei comuni tramite la Comunità, di cui - risolto l'equivoco di autonoma rappresentatività – è chiarita la natura di organismo di secondo grado quale mera espressione dei comuni e il loro ruolo circoscritto alla gestione di quelle funzioni trasferite ai comuni (assistenza scolastica, servizi socio assistenziali, edilizia abitativa pubblica e sovvenzionata, programmazione economica delle infrastrutture d'interesse locale a carattere sovracomunale, comprese le infrastrutture scolastiche e, in certi limiti, urbanistica e programmazione economica locale riferita all'ambito territoriale ...).

La “geografia trentina”, cui si accennava all'inizio del discorso, è ridisegnata secondo una visione nuova che spinge (peraltro in linea al *trend* nazionale) verso un sistema, a mio parere

“binario”, per la progressiva riduzione dei costi amministrativi attraverso il contenimento delle spese degli enti territoriali riorganizzati in **gestioni associate obbligatorie** o, in alternativa, tramite processo di **fusione**.

Se, da un lato, il nuovo assetto delle Comunità ne limita le competenze, il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica impone (con l'introduzione del nuovo art. 9 bis nella LP 16 giugno 2006, n. 3) la gestione associata delle funzioni proprie del livello di governo comunale mediante convenzione per i comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti, pur con una serie articolata di deroghe legate alle “*eccezionali particolarità geografiche, con particolare riferimento ai comuni di confine, o turistiche*” oppure nel caso in cui sia stato avviato un processo di fusione. Ipotesi di esclusione estese anche ai comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti con livelli di spesa analoghi a quelli previsti per ambiti associativi con popolazione superiore ai 5000 abitanti, ma solo se i costi dei comuni contigui non vengono aggravati da tale scelta.

Le gestioni associate devono ora riguardare i compiti e le attività (indicati nella tabella B allegata alla legge provinciale n. 3 del 2006 ed in particolare la segreteria generale, il personale, l'organizzazione, il servizio finanziario, il servizio entrate, l'ufficio tecnico, l'urbanistica, la pianificazione del territorio, la gestione dei beni demaniali e patrimoniali, l'anagrafe-stato civile-elettorale-leva-servizio statistico, il commercio e i servizi generali). Come noto, la Giunta provinciale ha individuato, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, gli ambiti associativi con deliberazione n. 1952 del 9 novembre 2015, (“*entro sei mesi dal turno elettorale generale per il rinnovo dei consigli comunali per l'anno 2015*”) definendo per ciascun ambito gli obiettivi di riduzione di spesa da raggiungere entro tre anni dalla costituzione della forma collaborativa e fissando inoltre il termine per la stipula delle convenzioni di costituzione delle gestioni associate, pena l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'articolo 54 dello Statuto speciale. Ambiti precisati con seconda delibera n. 1228 del 22 luglio 2016 per adeguarli ai risultati dei referendum sulle ulteriori fusioni del 22 maggio 2016.

Per comprendere lo “stato dell'arte” delle gestioni associate obbligatorie credo sia utile mettere a raffronto l'elenco delle “materie” contenute nella versione originale della norma provinciale e quella vigente nonché l'elenco delle analoghe “materie” previste dalla normativa statale:

Provincia di Trento – impostazione originaria	Provincia di Trento – impostazione attuale	Normativa statale – impostazione attuale
articolo 8-bis della finanziaria 2011 (LP 27 dicembre 2010, n. 27) nella sua versione originaria (cioè quella aggiunta dalla finanziaria provinciale 2012: articolo 4 della LP 27 dicembre 2011, n. 18)	Tabella B allegata alla LP 3/2006 in relazione a quanto stabilito dall'articolo 9 bis vigente	comma 27 dell'articolo 14 del DL 31 maggio 2010, n. 78 come modificato dall'articolo 19 del DL 6 luglio 2012, n. 95 richiamato dal comma 28 dell'articolo 14 del DL 31 maggio 2010, n. 78 modificato dal medesimo DL 6 luglio 2012, n. 95 (che stabilisce l'obbligo della gestione associata per comuni sotto i 5.000 abitanti ovvero sotto i 3.000 per i comuni “montani”) e dal comma 121 dell'articolo 1 della legge Delrio (7 aprile 2014, n. 56) e il cui termine è stato prorogato, da ultimo, con il DL 30/12/2015, n. 210
	1. Segreteria generale, personale e organizzazione	a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo
	2. Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	
entrate	3. Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	
	4. Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	
		b) organizzazione dei servizi pubblici di

		<p>interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;</p> <p>c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;</p> <p>e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;</p> <p>f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;</p> <p>g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;</p> <p>h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;</p> <p>i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;</p>
	5. Ufficio tecnico	
	6. Urbanistica e gestione del territorio	d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
	7. Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.
in progressiva estensione i compiti e le attività relativi al commercio	8. Servizi relativi al commercio	
informatica, contratti e appalti di lavori, servizi e forniture	9. Altri servizi generali	

Ho accennato al fatto che i comuni interessati dal **procedimento di fusione** possono beneficiare dell'esonero dall'obbligo di gestione associata, circostanza rilevante perché mostra come l'intenzione del legislatore provinciale sia stata quella di "spingere" verso questa soluzione indicata più o meno esplicitamente quale mezzo principe per raggiungere gli obiettivi di riduzione di spesa e per assicurare migliori livelli delle prestazioni e della qualità dei servizi. Gli incentivi economici erogati dalla regione, nel contempo, non sono più previsti in caso di unioni di comuni, ma solo per le fusioni e i contributi sono concessi per un periodo di dieci anni e un'altra significativa leva economica è, notoriamente, quella legata al taglio del contributivo perequativo a titolo di compartecipazione agli obiettivi di riqualificazione della spesa pubblica per i comuni coinvolti in percorsi di fusione (in via di conferma anche per il 2017), su cui qui non mi soffermerei oltre.

Dunque, le gestioni associate dei nostri comuni continuano il loro percorso (doveva essere avviata in due settori entro il primo agosto 2016 e per i comuni fuori da processi di fusione dovranno essere sottoscritte entro il 1 gennaio 2017 le convenzioni relative ai restanti settori) e, in parallelo, le fusioni tra comuni diventano alternativa prescelta da molti. Per fornire qualche dato sintetico: dal 2009 sono andati a referendum sulla fusione 115 comuni su 223 (cioè il 51,57%); su 115 comuni in 101 la popolazione ha espresso parere favorevole alla fusione (complessivamente circa l'88%). Più delle parole, credo suggestiva la slide che segue:



Come si può vedere, è grazie a percorsi di condivisione istituzionale attivati in questi ultimi anni che si è giunti a risultati concreti, testimoniati da importanti numeri quali la consistente e, fino a qualche anno fa, inimmaginabile riduzione del numero dei comuni trentini.

Se questa è la metodologia corretta, credo che la si dovrebbe scrivere nello Statuto speciale: innanzitutto definire gli istituti descritti (unioni, gestione associate obbligatorie e fusioni) – anche in questo caso il rango di norma statutaria darebbe maggior certezza giuridica a tutti gli attori coinvolti - ed assicurare che le scelte ad essi connessi (attraverso strumenti aggregativi e/o altri strumenti di contenimento) siano **oggetto di una riflessione comune e di una condivisione decisionale**. Se si parla di fusioni inoltre (al di là del riconoscimento attuale della fonte legislativa regionale e della partecipazione) è particolarmente importante prevedere che siano coinvolti oltre ai cittadini, anche i Consigli comunali interessati a garanzia del processo democratico, oltre che partecipativo.

Inoltre la riflessione sulle fusioni, sulle unioni di comuni e sulle gestioni associate obbligatorie serve per offrire lo spunto per una ulteriore riflessione sulla **materia ordinamentale degli enti locali che le due Province autonome (magari riconoscendo alla Regione un ruolo di coordinamento)** potrebbero interpretare in maniera più pertinente all'ambito territoriale di riferimento, grazie all'esercizio di questa importante competenza che non può non nascere dalla più ampia condivisione tra gli attori del territorio direttamente interessato.

Partecipazione alle decisioni del livello provinciale e regionale: Consiglio delle autonomie locali (CAL).

Merita un accenno la storia che ha condotto all'attuale identità del Consiglio delle autonomie locali per chiarire innanzitutto quale sia stato il percorso istituzionale che ha contribuito a rafforzare il ruolo degli organismi di rappresentanza degli enti locali della provincia di Trento.

Occorre ricordare che il Consorzio dei comuni trentini (CCT) nasce dalla unificazione dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCEN), con l'ambizione di riunificare in un'unica voce la rappresentanza politica degli enti locali. Parallelamente la legge provinciale in materia di finanza locale declina quale soggetto rappresentativo dei soli comuni la Rappresentanza unitaria dei comuni (RUC) di cui all'art. 81 dello Statuto. Solo un'intensa volontà politica volta a rafforzare e indirizzare in un'unica direzione la voce degli enti locali porta, in un primo momento all'unificazione delle Presidenze del Consorzio e della RUC per arrivare alla tendenziale coincidenza tra le composizioni degli organismi di rappresentanza degli enti locali. In questo processo il criterio di elezione del consiglio di amministrazione del Consorzio, in origine territoriale, viene rivisto su base demografica (tipica appunto della RUC ai sensi dell'allora testo dell'art. 22 della l.p 36/93).

Nella logica di omogeneizzazione della connotazione territoriale e demografica il primo Consiglio delle autonomie locali (CAL), istituito con legge provinciale (LP 15 giugno 2005, n. 7), in

attuazione dell'art. 123 della Costituzione, presenta il criterio demografico integrato con il criterio territoriale (lo compongono infatti tutti i Presidenti di Comunità in rappresentanza dei rispettivi territori e i sindaci eletti in rappresentanza delle diverse fasce demografiche dei comuni). Solo con la recente revisione (lp. 12/2014) delle Comunità e delle relative modalità di elezione, è stata rivista la composizione del CAL: il territorio torna ad essere rappresentato dai sindaci (a fronte dell'unico Presidente di comunità eletto). I componenti di CAL e del Consorzio tornano ad essere eletti sulla base del solo criterio territoriale, che sin dall'inizio era stato scelto (dagli stessi sindaci nello Statuto del Consorzio) quale miglior criterio di rappresentanza. Attraverso i meccanismi sottesi alla designazione da parte dei territori dei sindaci (attraverso i sindaci), si è voluta in sostanza rimarcare la necessità di una fiducia costante e continua tra rappresentanti e rappresentati (è addirittura prevista la facoltà di sostituzione dei componenti del CAL su iniziativa dei territori).

Ritengo particolarmente significativa l'evoluzione dei **meccanismi di rappresentatività** in seno al CAL perché rende ancor più stretto e sentito il dialogo tra i comuni e la loro rappresentanza (il bacino territoriale permette numerose opportunità di scambio, ad esempio: riunioni dei BIM, assemblee di comunità, gestioni associate etc.), mentre prima (nel caso della rappresentanza per fasce demografiche) le occasioni di confronto tra i sindaci erano rare o inesistenti.

Anche le materie provinciali oggetto di confronto hanno perso l'iniziale circoscrizione alla materia della finanza locale per assumere confini più ampi e meno definiti entro cui è stata disciplinata la capacità di incidere del CAL in maniera più o meno "forte". Allo stato, dunque, la voce degli enti locali si esprime attraverso due differenti strumenti, la cui capacità di influenzare le scelte provinciali è molto differente: il primo strumento è costituito dall'**intesa**. Con essa l'esecutivo provinciale non può procedere all'adozione di un atto di amministrazione attiva se non in pieno accordo con il Consiglio delle autonomie locali. Il legislatore ha poi ipotizzato diverse possibilità di superamento dell'intesa, sottolineando l'esigenza di formulare un'opportuna valutazione circa i casi in cui sia indispensabile superare l'intesa e sulle modalità connesse al relativo superamento (procedimento aggravato, onere di motivazione puntuale, modifica quorum deliberativi etc.). Tale modello di scelta ha garanzia statutaria solo riguardo al tema della finanza locale attraverso l'accordo di cui all'art. 81. Il secondo strumento è rinvenibile nei **pareri**. Questi possono essere diretti all'esecutivo provinciale piuttosto che all'organo legislativo della Provincia e comportano nel primo caso un onere di valutazione ed eventuale motivazione nel caso di mancato accoglimento, nonché una variazione dei quorum deliberativi dell'atto. Nel secondo caso invece né lo Statuto né la normativa specifica forniscono alcuna indicazione, rinviando al regolamento del Consiglio provinciale ogni decisione al riguardo. In via propulsiva inoltre il Consiglio può altresì formulare proposte legislative, presentare proposte di referendum, formulare proposte di interesse degli enti locali e pareri su richiesta degli enti locali oltre a promuovere intese istituzionali.

C'è da precisare che la funzione ed il ruolo del CAL, con i relativi meccanismi partecipativi nell'attività legislativa e amministrativa provinciale, trova fondamento in una legge della Provincia e, pertanto, con analogo strumento potrebbe anche essere modificato o, teoricamente, cancellato: l'unica fonte dell'ordinamento giuridico che attribuisce, a livello statutario, un ruolo garantito alla rappresentanza unitaria dei comuni è l'articolo 81 dello Statuto speciale di autonomia. A mio avviso questo riferimento, ancorché importante, è tuttavia parziale perché attiene unicamente al tema dei trasferimenti nell'ambito della finanza locale. Ritengo, allora, che nello Statuto **debba entrare una specifica disposizione che istituzionalizzi il ruolo del CAL quale soggetto rappresentativo dei comuni trentini con relativa elencazione delle materie di competenza e delle modalità della partecipazione alle scelte legislative e amministrative.**

Con l'occasione potrebbe altresì essere fatta una riflessione sul ruolo dei comuni nella definizione delle scelte strategiche di fondo che li vede, anche indirettamente, coinvolti nell'ambito di **scelte concordate Stato-Provincia**. Vorrei che questa riflessione si concentrasse sulla possibilità di inserire, nello Statuto speciale, una **modalità partecipativa anche dei comuni per quanto attiene alle revisioni dello Statuto speciale e all'approvazione delle relative norme di attuazione**.

Prospettive di riforma.

Riepilogando ed aggiungendo, anche, ulteriori spunti, i momenti di riflessioni che si vogliono stimolare in questa sede sono i seguenti:

- a) l'esplicito **riconoscimento**, nello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, **dei comuni** quali enti originari delle comunità storiche insediate sul territorio e quali soggetti equiordinati rispetto alle altre istituzioni presenti nel territorio regionale e dotati di autonomia statutaria e regolamentare: in questa prospettiva può trovare adeguato spazio anche l'esplicitazione – nella fonte statutaria – del **principio di sussidiarietà**; in questo contesto andrebbe studiata una “clausola di salvaguardia” che comporti che i processi di adeguamento della normativa locale alle sopravvenute leggi statali (soprattutto nel caso di modifiche “*in melius*” ovvero ampliative delle competenze dei comuni e dei loro organi) avvenga nell'ambito di meccanismi di concertazione;
- b) una rivalutazione del ruolo dei comuni nella definizione delle politiche strategiche di fondo nelle scelte oggetto di concertazione con lo Stato. Nello Statuto speciale potrebbe trovare collocazione una modalità partecipativa anche dei comuni, tramite la loro rappresentanza, per quanto attiene alle **revisioni dello Statuto speciale e all'approvazione delle relative norme di attuazione**;
- c) un altro aspetto legato al punto precedente, relativo alla definizione di nuove norme di attuazione dello statuto speciale, riguarda la possibilità che la **commissione paritetica** prevista dall'articolo 107 dello Statuto speciale, nel momento in cui essa rende i prescritti pareri, sia integrata nella sua composizione in modo da ricomprendere anche un componente qualificato (il Presidente del CAL) a portare la voce delle rappresentanze istituzionali comunali;
- d) assicurare adeguati strumenti di tutela e salvaguardia delle prerogative dei comuni trentini attraverso l'istituzionalizzazione – esplicitamente riconosciuta a livello statutario – della **concertazione della funzione legislativa ed amministrativa di Regione e Provincia** sugli aspetti di maggior pregnanza per l'attività dei comuni stessi; ovviamente, l'introduzione di tali strumenti dovrà avvenire evitando possibili rischi di paralisi dell'attività legislativa ed amministrativa (superabili, ad esempio, con l'esplicitazione di meccanismi aggravati procedurali e di *quorum* più elevati in presenza di una posizione di disaccordo da parte dell'organismo rappresentativo dei comuni);
- e) pensare alla possibile copertura statutaria delle leggi provinciali sulle **forme associative dei comuni** (unioni, gestioni associate..) e analogamente, con i dovuti distinguo, a quelle relative ai processi di fusione. In tale contesto, oltre a valutare l'opportunità della definizione dei diversi istituti, andranno doverosamente ragionati il ruolo partecipativo dei cittadini e dei Consigli comunali, nonché quello degli organismi di rappresentanza degli enti locali, assicurando ad essi ampio peso nelle scelte (in ipotesi: concertazione “rafforzata”). Si auspica in ogni caso una riflessione approfondita in ordine alla possibile attribuzione della **competenza legislativa alla Provincia** territorialmente competente (magari riconoscendo alla Regione un ruolo di coordinamento);
- f) rispetto alle **funzioni consultive della Corte dei conti**, considerato che attualmente non

c'è, nel nostro ordinamento statutario e attuativo, la possibilità di accesso diretto dei comuni e dei loro organismi rappresentativi (che non possono, attualmente, porre direttamente quesiti alla sezione), si ritiene opportuno che sia introdotta una disposizione analoga a quanto previsto dalla legge "La Loggia" (articolo 7, comma 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131, peraltro di recente modificato con il DL 24 giugno 2016, n. 113: "*Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata*");

- g) prevedere la **compartecipazione dei comuni nella programmazione provinciale** con riferimento alla definizione delle scelte più significative che abbiano impatto diretto sui territori (su ambiti e dimensioni da concordare preventivamente mediante intesa) e, in particolar modo, nella definizione delle opere strategiche di rilevanza provinciale; le scelte in questione, ancorché possano costituire concretizzazione di programmi politici di legislatura, tuttavia comportano conseguenze impattanti sulla vita dei cittadini anche nelle periferie: ed è per questa ragione che si ritiene che la metodologia concertativa, ferma restando l'autonomia politica di ogni istituzione, sia la risposta più corretta nella individuazione delle soluzioni più durature e proficue;
- h) infine, da ultimo (ma non per importanza), in materia di **tutela delle minoranze** sarebbe opportuno che, a livello statutario, vi fosse il riconoscimento di modalità di concertazione con le comunità interessate - tramite i loro organismi rappresentativi - per gli aspetti che potrebbero interessare l'organizzazione e le azioni delle amministrazioni comunali.