

Comuni, forme associative e rappresentanza

Premesse e criteri

Nello Statuto vigente i Comuni e, in genere, gli enti locali sono considerati in vari punti: come oggetto della potestà legislativa primaria della Regione (art. 4, comma 3), come destinatari di delega di funzioni amministrative, sia dalla Regione che dalle Province (nei diversi termini dell'art. 18, commi primo e secondo), come facenti parte del sistema finanziario integrato delle Province, titolari della potestà legislativa in materia di finanza locale (artt. 79 e 80). Il Titolo IV dello Statuto, espressamente dedicato agli *Enti locali*, contiene soltanto norme organizzative rivolte ad assicurare la rappresentanza dei gruppi linguistici e a sancire la competenza delle Province in materia di personale.

Manca invece qualunque enunciazione generale sull'autonomia comunale e sul ruolo dei Comuni nella vita delle Province e della Regione. Possono naturalmente valere le enunciazioni costituzionali, in particolare quella dell'art. 114, ma proprio l'ampiezza delle competenze della Regione e delle Province autonome possono generare l'impressione di un minore riconoscimento dei valori di autogoverno a livello comunale e locale, sia pure in un contesto di buone disponibilità finanziarie.

Si tratta di una lacuna che dovrà essere colmata, a prescindere dalla eventuale futura, parziale o totale, assegnazione della competenza ordinamentale in materia di enti locali alle Province autonome.

Nello Statuto vigente la competenza generale ordinamentale in materia di enti locali è attribuita alla Regione (art. 4, comma 3), mentre alle Province autonome spettano le funzioni in materia di finanza locale (art. 80). Le norme di attuazione di cui al DPR n. 526 del 1987 (come modificate nel 1997) hanno in parte corretto questa situazione, disponendo che "Al trasferimento ai Comuni di funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza della regione o delle province si provvede, rispettivamente, con legge regionale e provinciale" e che "tali leggi individuano gli ambiti di esercizio delle funzioni trasferite e le eventuali forme collaborative, anche a carattere obbligatorio tra i Comuni".

L'attribuzione delle competenze legislative e amministrative in materia di enti locali deve tenere conto del ruolo attualmente assunto dalle due Province autonome.

1. Introduzione dei principi fondamentali relativi all'autonomia comunale

Sarà opportuno inserire nello Statuto alcune affermazioni di principio relative all'autonomia dei Comuni quali enti rappresentativi di base e prima espressione democratica delle comunità locali, al riconoscimento del principio di sussidiarietà, alla partecipazione dei Comuni nei processi decisionali, attraverso propri organismi rappresentativi, nonché alla necessaria corrispondenza fra le funzioni attribuite ai Comuni e le risorse finanziarie assegnate ad essi. Il principio di sussidiarietà sarà enunciato anche nella sua dimensione orizzontale, tenendo conto delle peculiari caratteristiche ed esperienze proprie del territorio.

2. Competenza ordinamentale per gli enti locali alle Province autonome

Tenendo conto della passata esperienza, risulta necessaria l'assegnazione alle Province di una competenza in grado di legittimare una specifica disciplina legislativa provinciale in materia di Comuni e di enti locali, senza che ciò sia incompatibile con il mantenimento di una competenza regionale ordinamentale di coordinamento e con la competenza in materia di ordinamento del personale locale. Può essere inoltre ipotizzato per la Regione un ruolo di valutazione e di garanzia.

3. Menzione delle forme associative fra enti locali

Tra i principi relativi ai Comuni deve essere inserita la titolarità di funzioni proprie e la possibilità di ricorrere a forme associative tra gli enti locali, senza tuttavia definirne nel dettaglio gli istituti attraverso i quali si realizzano.

4. Ruolo dei Comuni nel sistema istituzionale provinciale

Nel declinare il sistema di governo delle Province autonome il ruolo dei Comuni può trovare una connotazione che non sia solo di esercizio delle funzioni amministrative (ruolo amministrativo) ma che ne determini una più rilevante partecipazione alle scelte strategiche e di sviluppo del rispettivo sistema provinciale (ruolo politico).

5. Partecipazione degli enti locali ai processi decisionali provinciali e della Regione

Il coinvolgimento delle autonomie locali può realizzarsi attraverso adeguati strumenti di partecipazione nei processi decisionali della Provincia e della Regione.

Nello Statuto è opportuna una specifica disposizione che istituzionalizzi il ruolo del Consiglio delle autonomie locali, come soggetto rappresentativo e consultivo dei Comuni, e che ne definisca compiti e modalità di coinvolgimento (accordo, intesa, parere), in coerenza con il modello di partecipazione ai processi decisionali.

Si può ipotizzare la partecipazione dei Comuni al procedimento legislativo attraverso il Consiglio delle autonomie locali, sia in sede di iniziativa sia eventualmente in sede di approvazione, prevedendo meccanismi che consentano il superamento di eventuali dissensi, eventualmente differenziando le soluzioni procedurali in relazione alle specifiche scelte o campi di intervento che interessano le autonomie locali. È da valutare se, in questo quadro, un ruolo possa o debba essere riconosciuto anche a rappresentanze delle minoranze linguistiche.

6. Principio di corrispondenza fra funzioni e risorse finanziarie

Le risorse finanziarie degli enti locali devono essere proporzionate alle competenze previste dalla legislazione. Tale principio deve comunque essere controbilanciato dall'adeguatezza e dalla sostenibilità delle gestioni locali nonché dalla responsabilità degli enti locali.

7. Riconoscimento delle forme storiche di gestione dei beni collettivi

Accanto ai principi in materia di Comuni, lo Statuto dovrà contenere anche il riconoscimento delle forme storiche di gestione dei beni collettivi.

Altre opinioni espresse nella discussione

- a) Partecipazione degli enti locali alle decisioni fondamentali, in particolare alla revisione dello Statuto speciale, all'adozione delle norme di attuazione e alle attività della Commissione paritetica (ex art. 107 dello Statuto speciale).
- b) Attribuzione di funzioni consultive della Corte dei conti direttamente a favore dei Comuni o dei loro organismi rappresentativi.
- c) Comuni come organismi rappresentativi e di tutela delle minoranze.
- d) Necessità di prevedere il riconoscimento di un ruolo equi-ordinato dei Comuni, quali enti dotati di autonomia e di rappresentatività, rispetto alle altre istituzioni presenti nel territorio regionale.
- e) Opportunità che lo Statuto richiami le aspirazioni dei Comuni (Pedemonte, Magasa, Valvestino) che per secoli hanno fatto parte del contesto storico e geografico del Trentino ma che in epoca fascista furono assegnati alle regioni vicine (Veneto, Lombardia).