Modificazioni della L.P. 16 giugno 2006, n. 3
"Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino"

Osservazioni sul d.d.l. n. 95/2015

Prima Commissione permanente del
Consiglio della Provincia Autonoma di Trento

Trento, 23 febbraio 2017

CONFINDUSTRIA TRENTO

Modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 "Norme in materia di governo dell'Autonomia del Trentino", in materia di gestioni associate e di organi delle Comunità

- Osservazioni-

1. La nostra posizione di sempre: i due livelli istituzionali per una sussidiarietà efficiente

Nell'estate del 2005, in sede di discussione dei disegni di legge che avrebbero portato di lì a poco al varo della L.P. n. 3/2006, osservavamo (come Confindustria) in audizione:

"*Nel complesso la riforma istituzionale non ci convince come risposta alle esigenze di maggiore efficienza del sistema Trentino. Riterremmo piuttosto auspicabili soluzioni fondate su due soli livelli istituzionali: la Provincia ed i Comuni. Alla Provincia dovrebbero rimanere le competenze sulle funzioni strategiche e per i Comuni dovrebbe essere previsto l'obbligo di gestione in forma associata dei più importanti servizi alla collettività: ciò allo scopo sia di offrire risposte efficienti alle esigenze dei cittadini, sia per razionalizzare e contenere la spesa pubblica*".

La cifra del nostro intervento di allora era racchiusa in uno slogan "per una sussidiarietà efficiente" che per noi era valido allora come lo è oggi: ben rappresenta infatti la lente con cui guardiamo all'impianto istituzionale interno della nostra Provincia Autonoma.

Oltre un decennio è trascorso ed il tempo non passa mai invano: dal 2006 sembra trascorso un secolo e le Comunità di Valle hanno avuto una vita quantomeno stentata.

Di loro non hanno infatti dato gran prova di sé, il resto lo ha fatto la crisi della finanza pubblica su un orizzonte segnato a livello economico globale da rotture e discontinuità per molti versi traumatiche.

2. La ragione d'essere delle Comunità di Valle

La sottolineatura dell'opzione preferenziale per i due livelli istituzionali, Provincia e Comuni, già allora nascondeva una preoccupazione di fondo: quella relativa ad una moltiplicazione dei soggetti e degli organi istituzionali senza che ve ne fosse una reale necessità, anzi con possibili gravi distorsioni e pregiudizi sull'efficienza complessiva dell'impianto istituzionale.

Quale è dunque l'impianto istituzionale più idoneo a garantire la necessaria efficienza al sistema Trentino?

Quello che riesce a raccogliere la domanda e le istanze dei territori e delle valli, selezionandole per poi allocarne la risposta al livello istituzionale più adeguato.

Qui si innesta un dato quasi endemico per il Trentino: la frammentazione – per non parlare in taluni casi addirittura di polverizzazione – della rappresentanza.

Sul piano istituzionale questo ha significato che fino a poco tempo fa

in provincia si potevano contare oltre 200 Comuni, per quanto interessa alle imprese con oltre 220 diversi regolamenti comunali e magari oltre 200 P.R.G.,. Oggi finalmente qualcosa sta cambiando e il trend delle spinte localistiche e delle rivendicazioni di micro-identità territoriali – i fatidici "campanili" – sembra lasciar spazio a valutazioni rivolte ad assicurare standard adeguati di servizi alla collettività, tramite la realizzazione di opportune economie di scala.

Il numero dei Comuni in provincia si è significativamente ridotto (meno di 180 enti locali) per non parlare delle gestioni di servizi in forma associata tra più Enti locali, che si vanno consolidando.

Dunque, in un contesto/assetto istituzionale piuttosto fluido ed in movimento, anche lo spazio da assegnare agli enti intermedi – Comunità di Valle – merita di essere ripensato.

Ad onor del vero vi è già nell'originaria configurazione dell'ente intermedio un elemento che richiede a nostro avviso di essere sottolineato con forza perché va in controtendenza rispetto alla censurabile spinta a procedere per addizione nell'introdurre nuovi soggetti, nuovi enti, nuovi organi in un processo che diventa quasi irreversibile per le prevedibili resistenze della macchina burocratica a lasciare il campo quand'anche ulteriori valutazioni consigliassero maggiore "sobrietà" sul piano istituzionale.

Infatti, l'ente intermedio Comunità di Valle viene definito - già nella Legge istitutiva - in chiave funzionale come strumento, pur obbligato, attraverso il quale i Comuni gestiscono le funzioni amministrative ai medesimi trasferite in determinate materie espressamente enunciate, laddove a carico degli stessi viene disposto il vincolo di esercizio in forma associata.

Dunque la ragion d'essere, la ragione sociale delle Comunità di Valle era fin dall'inizio proprio quella di uno strumento istituzionale per indurre/"forzare" i Comuni verso l'esercizio associato di funzioni amministrative, per quanto formalmente assegnate ai medesimi.

Non è dato sapere quale empatia abbiano finora dimostrato gli enti locali territoriali verso gli enti intermedi sovraordinati: apparentemente ben poca se si considera che si è, pur faticosamente, avviato un processo di convergenza e accorpamento per la creazione di un solo Comune da due o più originari; e che la gestione associata dei servizi ha seguito la forma degli accordi/convenzioni bilaterali tra Comuni piuttosto che allocarne una gestione "unitaria" presso la locale Comunità di Valle.

A noi in questa sede interessa però evidenziare la natura funzionale della definizione dell'ente intermedio già in sede di costituzione, cioè la fisionomia di strumento istituzionale che fa parte del codice genetico delle Comunità di Valle.

Strumento dunque e non soggetto ulteriore, con le purtroppo abituali cadute nel rischio di assoluta autoreferenzialità che i nuovi enti portano con sé.

3. L'intervento proposto: nuova *governance degli Enti intermedi e* gestione associata dei servizi

Gli interventi proposti con il disegno di legge n. 95/2015 oggi in esame portano a naturale conseguenza il processo – ormai in atto da

anni – di progressivo depotenziamento delle Comunità di Valle.

Sullo sfondo – come opportunamente ricordato nella relazione di accompagnamento – si colloca anche l'attesa per la prossima pronuncia della Consulta investita dal Consiglio di Stato di una questione sollevata dal Comune di Vallarsa.

In effetti la tensione mai del tutto composta tra enti locali ed ente intermedio dei rispettivi ambiti territoriale ha profondamente segnato in questi anni l'evoluzione del quadro normativo.

Nel venire al merito delle modificazioni proposte invertiamo l'ordine espositivo del d.d.l. n. 95/2015 ed iniziamo dalla questione fondamentale relativa alla *governance* delle Comunità di Valle che involge l'altra attinente al sistema elettorale dei suoi organi di governo.

Nel tenere ferma la definizione in chiave funzionale delle Comunità di Valle – Enti intermedi ("Le comunità sono istituite per svolgere le funzioni che i comuni devono esercitare in forma associata ..."), la proposta sostituisce tra gli organi della comunità – enunciati all'art. 15 – la conferenza dei Sindaci al Consiglio.

In qualche modo è come se – dopo anni di accidentato percorso – si uscisse dall'ambiguità e si saltasse il fossato.

La Conferenza dei Sindaci – nella prospettiva disegnata dal d.d.l. n. 95/2015 – diventa l'organo di indirizzo e controllo della Comunità in luogo del precedente consiglio cui si sovrappone perfettamente quanto a funzioni attribuite: tra queste il compito di approvare i bilanci, i regolamenti, i piani e i programmi.

Nella relazione di accompagnamento al provvedimento si ricorda

come lo stesso Assessore provinciale competente abbia rilevato che le Comunità sono diventate di fatto una specie di "consorzi dei Comuni "appartenenti al relativo ambito territoriale.

Dunque, in questa prospettiva, le Comunità risultano diretta emanazione dei Sindaci che sarebbero chiamati ad amministrarle, anche in forza del mandato popolare ricevuto dagli elettori; infatti il Presidente della Comunità sarebbe eletto in seno alla Conferenza dei Sindaci, permanendo nella carica finchè della medesima fa parte e quindi decadendo non appena dovesse cessare di ricoprire il ruolo di primo cittadino del suo Comune.

Anche i componenti del Comitato esecutivo delle Comunità sarebbero nominati fra i componenti della Conferenza dei Sindaci, in numero decrescente (da 4, 3, 2 fino a nessuno) a seconda del numero di abitanti censiti nei diversi ambiti territoriali.

Il complicato meccanismo che fin ad oggi presiede alla composizione del corpo elettorale che poi elegge Presidente e Consiglio verrebbe rimosso per lasciare spazio – con una semplificazione per certi versi drastica – prima ad un apposito collegio formato da Sindaci e poi, in ultima analisi, alla Conferenza dei Sindaci, vero "dominus" nel nuovo assetto.

In questa semplificazione così netta, vi è – a dire il vero – un'applicazione immediata del principio di responsabilità, attuato in modo diretto.

In chiave problematica va rilevato che nel mentre ci si propone apertamente di depotenziare gli enti intermedi, non se ne riduce corrispondentemente (come forse sarebbe lecito attendersi) l'elenco

delle funzioni affidate.

Con il risultato naturale che funzioni per nulla di secondaria importanza (quali ad esempio urbanistica, programmazione economica locale, solo per menzionare quanto di diretto interesse delle categorie produttive) rimarrebbero affidate ad enti largamente depotenziati.

Non vorremmo che si creasse intorno agli Enti intermedi un effetto da relitti burocratici, idonei in quanto tali a costituire fattori ostruttivi e "di inciampo" in misura inversamente proporzionale alla reale capacità di governare i processi.

La valutazione complessiva è comunque di segno positivo perché finalmente si va verso una maggiore chiarezza del quadro regolatorio ed una maggiore responsabilizzazione degli attori in campo.

Da ultimo sullo specifico profilo della *governance* va segnalato un elemento che desta qualche perplessità: far approvare lo statuto (passaggio peraltro già alle spalle), ma anche tutte le modifiche del medesimo e quindi tutti gli interventi sulla carta fondamentale degli enti intermedi alla Conferenza dei sindaci che – in quanto organo – trae una legittimazione soltanto indiretta dalla collettività, può risultare problematico anche nell'ottica di chi intende ridimensionare il peso dell'ente intermedio.

Il secondo profilo di merito contenuto nel d.d.l. n. 95/2015 riguarda la profonda rivisitazione delle disposizioni di cui all'art. 9 bis della L.P. fondamentale n.3/2006 recante "Disposizioni per l'esercizio in forma associata di funzioni, compiti e attività dei Comuni": si vorrebbe infatti introdurre un duplice sistema di comparazione dei costi e di

analisi tecnico-finanziaria.

La comparazione dei costi sarebbe richiesta prima di decidere – e qui verrebbe naturalmente meno l'obbligatorietà *ex lege* del passaggio – se transitare ad un regime di gestione associata di funzioni tra più Comuni rispetto alla ordinaria gestione in proprio.

Posto che la gestione associata trova una delle sue ragioni di fondo proprio nella realizzazione di economie di scala a vantaggio della collettività (oltre alla creazione di uniformità di comportamenti) ci pare che la misura proposta vada nella direzione corretta nel momento in cui tende a scongiurare l'effetto perverso per cui una indicazione nata con un fine specifico – se irrigidita in forma di vincolo – ne sortisce uno esattamente opposto.

La seconda misura – l'analisi tecnica-finanziaria – dovrebbe precedere l'avvio di ogni gestione associata e assolverebbe al compito – dal nostro punto di vista assolutamente condivisibile – di dimostrare economicità ed efficienza della gestione medesima, con fissazione di un periodo per raggiungere i necessari obiettivi di riduzione della spesa.

Entrambe le misure proposte ci sembra muovano nella direzione corretta, così come pare ragionevole ampliare a dodici mesi la finestra temporale per l'individuazione degli ambiti associativi (territoriali) come fondali sui quali si realizzano i processi di convergenza delle gestioni associate.