

Michele Cozzio

Passato, presente e futuro delle gestioni associate comunali nella provincia di Trento, con particolare riferimento alle attività culturali

(doi: 10.7390/26027)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2007

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Passato, presente e futuro delle gestioni associate comunali nella provincia di Trento, con particolare riferimento alle attività culturali

di [Michele Cozzio](#)

Sommario: [1. Premessa: contesto e obiettivi.](#) - [2. Forme associative nell'ordinamento nazionale.](#) - 2.1. Evoluzione del quadro normativo nazionale. - 2.2. Tipologie di gestione associata. - [3. Forme associative nell'ordinamento della regione Trentino-Alto Adige.](#) - 3.1. Peculiarità del contesto normativo regionale. - 3.2. Tipologie della gestione associata. - 3.3. Comunità: nuova forma associativa nell'ordinamento provinciale. - [4. Gli incentivi economici alle gestioni associate.](#) - 4.1. Incentivi regionali e provinciali. - 4.2. Fondi provinciali per l'esercizio delle funzioni comunali mediante forme associative. - 4.3. Procedure, criteri, modalità per gli incentivi provinciali alle gestioni associate. - [5. Le gestioni associate nel settore delle attività culturali.](#) - 5.1. Finalità della gestione associata delle attività culturali. - 5.2. Esperienze avviate nella provincia di Trento. - 5.3. Flessibilità del modello associativo mediante convenzione. - [6. Prospettive a seguito delle riforme dell'ordinamento provinciale.](#)

1. Premessa: contesto e obiettivi

L'attuazione del principio di sussidiarietà e il progressivo trasferimento delle competenze verso i livelli di governo locale (ri)propongono la questione dello svolgimento di funzioni e servizi mediante forme associative degli enti locali.

Il tema, oggetto del dibattito animatosi con l'avvio delle riforme istituzionali degli anni '90 e, prima ancora, negli scritti degli studiosi [1], non ha mai smesso di destare interesse [2] intrecciandosi con altre questioni rilevanti quali, ad esempio, la ricerca di assetti istituzionali meno polverizzati e più funzionali ai principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Secondo i dati Istat, infatti, la maggior parte dei comuni italiani non raggiunge dimensioni tali da configurare soglie accettabili per la gestione di servizi, la programmazione di attività e l'elaborazione di strategie (c.d. "comuni polvere") [3]. Di conseguenza le funzioni ad essi trasferite non possono essere svolte o lo sono in modo inadeguato sotto il profilo quantitativo e qualitativo e con costi eccessivi [4]. In questi casi l'eccessiva frammentazione istituzionale diventa causa prima della 'mancanza di sussidiarietà' [5].

Né si può ritenere risolutiva la scelta di costituire società a partecipazione pubblica locale, fenomeno in crescita negli ultimi anni. Queste società, infatti, pur rappresentando forme aggregative, non risolvono il problema della frammentazione e spesso finiscono col costituire nuovi centri di costo [6].

A ciò si aggiunge l'esigenza di riequilibrio della finanza pubblica che a livello locale si regge sempre più sui tributi dei residenti (e sempre meno sui trasferimenti dello Stato) [7].

Quanto detto fa ritenere che il modello delle gestioni associate, introdotto nell'ordinamento nazionale a partire dagli anni '90, costituisca ancor oggi un valido riferimento per le amministrazioni comunali e disponga di ampi margini di sviluppo anche in settori, come quello delle attività culturali [8], nei quali finora è stato scarsamente utilizzato.

Le esperienze avviate da alcuni comuni trentini, unitamente alle novità poste dalla recente legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 di riforma degli assetti istituzionali e a quelle prefigurate dalla recente legge provinciale 3

ottobre 2007, n. 15 in materia di attività culturali, possono offrire spunti e riferimenti interessanti per altre realtà che stanno avviando percorsi di riorganizzazione.

2. Forme associative nell'ordinamento nazionale

2.1. Evoluzione del quadro normativo nazionale

Il Testo unico comunale e provinciale (regio decreto 3 marzo 1934, n. 383) individuava i consorzi quale figura associativa dei comuni. L'art. 156, in particolare, stabiliva che "i comuni hanno facoltà di unirsi in consorzio per provvedere a determinati servizi od opere di comune interesse" [9]. Non erano previste altre figure associative.

Il quadro normativo muta a seguito della legge 8 giugno 1990, n. 142 che subentra al r.d. 383/1934 e definisce i nuovi principi dell'ordinamento delle autonomie locali [10]. La l. 142/1990 traccia le direttrici fondamentali attraverso le quali il legislatore intende perseguire l'obiettivo di "una democrazia locale forte", obiettivo che viene fondato anche sul rafforzamento delle gestioni associate dei comuni e, più in generale, sulla definizione di assetti "sostenibili" per il governo locale.

La strategia adottata fa perno soprattutto sulla figura delle unioni di comuni che, nell'arco di poco tempo, avrebbero dovuto condurre a "fusioni" obbligatorie, incidendo significativamente sul numero degli enti locali. I risultati, però, sono stati deludenti [11] e già a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 il legislatore ripiega su una strategia diversa, meno impattante, basata sulla gradualità, sulla volontarietà e sull'incentivazione delle formule associative [12].

Questa impostazione è oggi confermata dal Testo unico degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) con risultati incoraggianti. Nel caso delle unioni di comuni, ad esempio, si è passati dalle 67 del 2000 (per un totale di 306 comuni interessati) alle 277 nel 2006 che coinvolgono 1.217 comuni [13].

A favore delle forme associative ha deposto anche la scelta di prevedere specifici incentivi economici. Nel Testo unico, infatti, il legislatore assegna alle regioni il compito di promuovere unioni e altre forme di esercizio associato mediante incentivi ad hoc [14], ai quali si sommano dal 1999, i contributi previsti dalle leggi finanziarie dello Stato [15].

2.2. Tipologie di gestione associata

Il Testo unico degli enti locali (d.lg. 267/2000) riserva un intero Capo alle forme associative, segnatamente:

- alle convenzioni (art. 30, d.lg. 267/2000). Le convenzioni non danno luogo a soggetti giuridicamente e finanziariamente autonomi. Rappresentano uno strumento "negoziale", basato sul consenso dei contraenti, flessibile, particolarmente utile laddove la collaborazione non presupponga strutture giuridiche e organizzative stabili [16];
- ai consorzi (art. 31, d.lg. 267/2000). I consorzi sono organizzazioni costituite dai comuni e finalizzate alla gestione di uno o più servizi. Dispongono di propria soggettività giuridica ed applicano le disposizioni delle aziende speciali. Ogni consorzio dispone di propri organi sociali, statuto e regolamenti interni;
- alle unioni di comuni (art. 32, d.lg. 267/2000). Le unioni costituiscono il massimo grado di integrazione fra comuni (prima della fusione) [17]. Con le unioni i singoli comuni danno vita ad una figura nuova, dotata di propria soggettività giuridica "allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza" [18]. Ogni unione dispone di presidente, consigli e giunta ed ulteriori organi, la cui elezione è prevalentemente di tipo indiretto (o c.d. di secondo grado) [19];
- agli accordi di programma (art. 34, d.lg. 267/2000) strumenti di natura operativa finalizzati alla "definizione e attuazione di opere (...) che richiedono l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni".

Ulteriore tipologia associativa è quella delle associazioni, figura giuridica che si pone a cavallo fra le convenzioni e le unioni e che trova compiuta enunciazione solo in alcuni ordinamenti regionali [20]. Le Associazioni si differenziano, per un verso dalle convenzioni perché dispongono di soggettività giuridica propria e, per l'altro verso, dalle unioni, perché prevedono una semplice delega delle funzioni (nel caso dell'unione, invece, viene meno la titolarità delle funzioni e del relativo esercizio da parte dei comuni).

Altre formule associative si possono individuare nell'ambito degli strumenti di programmazione e sviluppo locale: ad es. i patti territoriali, gli accordi tripartiti, i contratti territoriali. Queste figure, solitamente, sono caratterizzate da un approccio di tipo concertativo che coinvolge più attori istituzionali (c.d. *multilevel government*) [21].

Nel complesso risulta difficile indicare un elenco tipizzato delle formule associative posto che gli stessi enti locali nel loro agire introducono spesso elementi atipici rispetto al quadro fissato dal legislatore e in tal modo segnano il momento dell'innovazione [22].

3. Forme associative nella regione Trentino-Alto Adige

3.1. Peculiarità del contesto normativo regionale

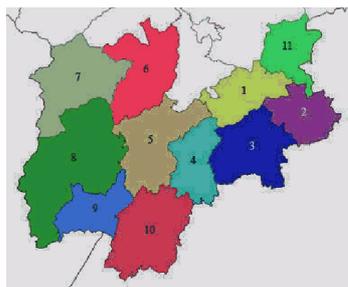
La comprensione degli assetti istituzionali dei comuni del Trentino-Alto Adige non può prescindere dalla conoscenza, almeno nei tratti fondamentali, del regime autonomistico di questa regione che, riservando ampi margini di azione al legislatore, favorisce soluzioni spesso originali e anticipatrici [23].

In questo contesto si colloca la disciplina dell'ordinamento dei comuni e delle relative circoscrizioni territoriali, competenza primaria del legislatore regionale [24] che ne ha regolamentato la struttura, il funzionamento nonché l'ordinamento contabile e finanziario [25].

Le scelte operate riproducono quasi integralmente le norme nazionali, salvo discostarsene per configurare specifici adattamenti alla realtà locale [26]. Questo "basso" profilo innovativo caratterizza anche la disciplina delle forme associative, sebbene non siano mancati tentativi di sperimentazione.

Particolarmente significativo, ad esempio, è il caso dei comprensori, enti costituiti a metà degli anni Sessanta dalla provincia di Trento e rappresentativi di un nuovo livello di governo intermedio fra provincia e comune. I comprensori hanno personalità propria di diritto pubblico e sono assimilabili alle comunità montane di cui alla legge 3 dicembre 1971, n. 1102, pur differenziandosi per le attribuzioni più estese che sommano le funzioni di programmazione dell'assetto urbanistico e dello sviluppo economico con quelle specifiche di volta in volta demandate dalla provincia e dai comuni (ad es. servizi socio-assistenziali, ufficio tecnico, gestione rifiuti etc.).

L'intero territorio della provincia è suddiviso in 11 comprensori (cfr. illustrazione) [27].



Lo slancio che ha caratterizzato l'avvio dei comprensori è andato perdendosi a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa che stabiliva l'elezione diretta degli organi comprensoriali [28]. Venuta meno la legittimazione democratica, infatti, il comprensorio "non è stato più in grado di caratterizzarsi come livello di governo sovracomunale, capace non solo di programmazione, ma anche di gestione diretta di servizi e funzioni" [29].

I comprensori sono oggi aboliti dalla l.p. 3/2006 che introduce la figura inedita delle comunità, enti di diritto pubblico a base associativa, costituiti obbligatoriamente fra i comuni per l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi (cfr. *infra* § 3.3.).

3.2. Tipologie della gestione associata

Nell'ordinamento regionale le tipologie di gestione associata sono disciplinate sia dal legislatore regionale che da quello provinciale.

La legge regionale, infatti, stabilisce che i comuni, "al fine di svolgere le proprie funzioni in modo ottimale e coordinato o di effettuare interventi di reciproco interesse", possono adottare le forme associative o di collaborazione previste dalla legge provinciale [30]. Spetta inoltre alla legge provinciale definire "le funzioni esercitate in forma associata dai comuni", "le forme di gestione associata da utilizzare" e la relativa disciplina.

Il legislatore provinciale non ha dato tempestiva attuazione a questa competenza [31] e solo con la recente l.p. 3/2006 ha tracciato una disciplina organica della materia che in parte si sovrappone, in parte supera e innova le norme regionali sulle "forme collaborative intercomunali". Queste ultime prevedono le seguenti figure associative:

- convenzioni (art. 59, DP Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L);

- consorzi-azienda (art. 61, DP Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L);
- associazioni di comuni (art. 62, DP Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L) (previsione oggi priva di efficacia per effetto dell'art. 44, l.p. 3/2006);
- unioni di comuni (art. 63, DP Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L);
- accordi di programma (art. 65, DP Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L).

A queste tipologie si affianca la figura "inedita" delle comunità introdotta dalla l.p. 3/2006 (cfr. *infra* § 3.3.).

3.3. Comunità: nuova forma associativa nell'ordinamento provinciale

Le comunità sono una delle novità previste dalla l.p. 3/2006 con la quale il legislatore provinciale è intervenuto a riformare gli assetti istituzionali e organizzativi dell'ordinamento trentino e ha posto le basi per un più ampio processo di rinnovamento che abbraccia [32]: i. la riforma della disciplina delle attività culturali, ii. la ridefinizione delle politiche del lavoro, iii. la riorganizzazione della scuola, iv. la riforma del welfare, v. il riordino del sistema della ricerca e dell'innovazione.

La legge (ri)definisce ruoli e competenze della provincia e dei comuni, con l'obiettivo di consentire una piena applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ciò avviene principalmente mediante il trasferimento della titolarità di numerose funzioni della provincia ai comuni [33] e la previsione di una nuova tipologia di enti pubblici a base associativa, le comunità, costituite obbligatoriamente dai comuni (appartenenti ad un medesimo ambito territoriale) per l'esercizio di funzioni, compiti attività e servizi. Il legislatore, in altri termini, trasferisce funzioni, poteri decisionali e risorse sul territorio ma, contestualmente, impone ai comuni la soluzione "intermedia" delle comunità.

L'ambito delle comunità è individuato sulla base dei criteri "di continuità territoriale e di omogeneità culturale, storica, sociale, economica, infrastrutturale e orografica, nonché di adeguatezza rispetto all'esercizio delle funzioni" [34]. Le comunità sono 16 (cfr. illustrazione).



Ogni comunità adotta un proprio Statuto e dispone di organi istituzionali (presidente, organo esecutivo, assemblea). Non è prevista nessuna forma di elezione diretta: nell'assemblea della comunità siedono, oltre ai Sindaci, un numero variabile di rappresentanti eletti dai consiglieri, tra consiglieri e assessori comunali [35]. Il numero dei consiglieri di ciascuna comunità di Valle varia in ragione degli abitanti e del numero complessivo dei comuni.

Ogni Statuto disciplina il funzionamento e l'organizzazione interna della comunità [36].

4. Gli incentivi economici alle gestioni associate

4.1. Incentivi regionali e provinciali

Sia l'ordinamento regionale che quello provinciale prevedono strumenti ad hoc per incentivare le gestioni associate dei comuni.

Il legislatore regionale, in particolare, ha favorito le unioni di comuni sia mediante specifici incentivi economici [37], sia eliminando, dopo alterne vicende [38], l'obbligo di fusione (originariamente imposto ai comuni dell'unione).

Nonostante le ingenti risorse messe a disposizione e l'eliminazione dei vincoli normativi più dissuasivi, le unioni fra i comuni sono rimaste pressoché inutilizzate. Ad oggi in Trentino vi sono tre unioni che coinvolgono complessivamente 11 comuni (su un totale di 223). Nessuna di esse è avvenuta alla fusione.

Molto più significativi, invece, sono i dati relativi alle gestioni associate attuate mediante convenzione, per le quali sono previsti incentivi provinciali. Dal 1999 ad oggi si segnalano oltre 70 gestioni associate che

coinvolgono 129 comuni trentini [39].

Questi dati, va precisato, hanno valore "indicativo" e non attestano il reale numero delle convenzioni in atto fra le amministrazioni per la gestione associata di servizi. Essi, infatti, fanno riferimento soltanto alle gestioni attivate nei settori che beneficiano degli incentivi provinciali (ex legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36) [40].

4.2. Fondi provinciali per l'esercizio delle funzioni comunali mediante forme associative

L'azione del legislatore provinciale è diretta, come anticipato, a sostenere le gestioni associate attivate mediante convenzione.

La norma di riferimento è la l.p. 36/1993 (*Norme in materia di finanza locale*) che rimanda alla Giunta la potestà di definire criteri, modalità e procedure per il finanziamento dei comuni e segna una tappa fondamentale nella valorizzazione delle autonomie locali [41].

I principi ispiratori della legge sono i seguenti: i. programmabilità e certezza delle risorse; ii. salvaguardia dell'autonomia comunale nella destinazione e nell'impiego dei trasferimenti finanziari; iii. responsabilità; iv. perequazione [42]. Sulla base di questi principi i comuni trentini hanno acquisito a partire dagli anni '90 un ruolo strategico, contribuendo alla configurazione di un sistema istituzionale in senso multipolare, pluralistico e decentrato.

Con riferimento ai servizi comunali il legislatore provinciale ha stabilito che la loro gestione deve rispondere "a obiettivi di efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse disponibili" (art. 7, comma 1, l.p. 36/1993).

A questo scopo la legge riserva specifici fondi per sostenere progetti di razionalizzazione tali da "riportare benefici in termini di risparmio nei costi di gestione ovvero di incremento nel grado di efficacia dei servizi offerti" (art. 7, comma 4, l.p. 36/1993).

Gli incentivi provinciali sono finalizzati, in primo luogo, a far crescere il numero delle gestioni associate e, in secondo luogo, a sollecitare (nell'ambito delle gestioni associate) la creazione di servizi unificati "con un solo responsabile e con una regolamentazione omogenea" [43].

4.3. Procedure, criteri, modalità per gli incentivi provinciali alle gestioni associate

La giunta provinciale ha adottato a partire dal 1998 una serie di delibere [44] con le quali vengono definite le modalità per la presentazione dei progetti di razionalizzazione, i criteri per la quantificazione degli incentivi, gli ambiti dei servizi associati che beneficiano degli incentivi e precisamente:

- il settore delle entrate,
- il settore finanziario (o di ragioneria),
- il settore del personale,
- il settore tecnico,
- il settore biblioteche,
- il settore cultura,
- il settore ecomusei,
- il settore polizia locale,
- il settore sportello unico per le attività produttive,
- il settore servizi informatici.

Ogni progetto di gestione associata deve fare riferimento ad un ambito territoriale che interessi almeno 1.500 abitanti o tre comuni [45], deve prevedere una durata di 5 anni e deve inoltre impegnare i partecipanti al perseguimento "dell'omogeneità delle norme regolamentari, delle procedure amministrative, delle procedure comportamentali e della modulistica in uso".

I progetti sono presentati dal comune capofila [46] il quale è anche referente per l'assegnazione e l'erogazione degli incentivi economici, per i controlli, per il recupero dei finanziamenti nel caso di mancata, parziale o diversa realizzazione del progetto. A queste condizioni generali se ne affiancano altre, più specifiche, a seconda dei settori interessati.

Il *favor legislativo* si concretizza nella previsione di:

- un incentivo iniziale, straordinario (una tantum), diretto a sostenere l'attivazione della gestione associata. L'incentivo è calibrato sul numero degli enti coinvolti, sul bacino di utenza (nr. di abitanti), sull'oggetto della gestione [47];
- un incentivo ordinario, annuale, a valere per tre anni, finalizzato a sostenere il periodo di rodaggio iniziale della gestione associata, ivi compresa dunque la gestione corrente della stessa. Questo incentivo annuale ordinario corrisponde al 20% dell'incentivo straordinario iniziale ed è attribuito per tre anni a partire dall'anno successivo a quello di finanziamento del progetto;
- un incentivo a favore delle nuove adesioni, anch'esso straordinario (una tantum), finalizzato a sostenere l'ampliamento delle gestioni associate coinvolgendo altri comuni.

Con recente deliberazione (la n. 674/2006), la Giunta provinciale ha previsto un ulteriore contributo per favorire le gestioni associate a regime [48].

L'incentivo, calibrato in misura proporzionale a quello straordinario iniziale, è subordinato alla prosecuzione della convenzione per 5 anni, senza interruzioni, e alla costituzione di un ufficio unico intercomunale centralizzato (presso uno dei comuni partecipanti), senza duplicazioni di strutture. Esso è corrisposto per tutta la durata della gestione associata (5 anni).

5. Le gestioni associate nel settore delle attività culturali [49]

5.1. Finalità della gestione associata delle attività culturali

Le gestioni associate costituiscono una modalità organizzativa estremamente efficace non solo per lo svolgimento di servizi/funzioni 'interni' all'amministrazione (ad es. gestione del personale, servizio finanziario, segreteria, controllo di gestione etc.), ma anche 'esterni' (ad es. polizia municipale, servizio tributi, servizio tecnico, servizi alla persona etc.).

Quasi sempre i vantaggi derivanti dalla gestione associata sono tali (ad es. in termini di maggiori risparmi, specializzazione degli addetti, qualità del servizio, razionalizzazione delle procedure etc.) e a tal punto evidenti che l'adozione del modello associativo dovrebbe risultare conveniente anche in assenza di specifici incentivi [50].

Nel campo delle attività culturali, invece, non sempre è facile quantificare i vantaggi derivanti dalla gestione associata. Ed anzi, in questi casi, sembra inopportuno finalizzare e/o motivare la scelta del modello associativo facendo riferimento a parametri economici o di riduzione dei costi: tale risultato sarebbe penalizzante e oltremodo limitativo considerata la già scarsa propensione delle amministrazioni ad intervenire nel settore.

I vantaggi, piuttosto, vanno riferiti ad altri elementi riguardanti:

- la propensione delle amministrazioni a condividere progetti e programmazioni pluriennali e relativi impegni finanziari, permettendo lo svolgimento di iniziative altrimenti precluse alle realtà troppo piccole o prive delle necessarie infrastrutture o perché troppo onerose;
- una programmazione culturale coordinata e senza sovrapposizioni;
- una maggiore disponibilità di risorse, con possibilità di potenziare l'offerta e sostenere iniziative di maggior spessore;
- la necessità/opportunità per gli operatori culturali di confrontarsi su un ambito territoriale più ampio;
- la consapevolezza da parte degli utenti di fare riferimento ad un sistema culturale sovracomunale (avviando un processo che tende a superare la logica 'dei campanili');
- la possibilità per le amministrazioni di essere interlocutori più rappresentativi e autorevoli anche in vista della definizione di rapporti con altre istituzioni (musei, istituti di ricerca, scuole etc.).

Ma non si tratta solo di questo. Attraverso la gestione associata delle attività culturali i comuni possono rafforzare la propria politica culturale, che rappresenta, oggi più che mai, un fattore trainante per lo sviluppo sociale ed economico e per la valorizzazione del territorio.

Nella prospettiva culturale infatti si riflette l'identità di un territorio e delle sue comunità, si definiscono gli spazi di incontro (sempre più frequenti) con le diversità (culturali), si creano le condizioni per sostenere la creatività.

Insomma, è sul terreno della cultura che gli amministratori sono chiamati a operare scelte strategiche e progettare scenari futuri sostenibili [51].

Non va dimenticato, infine, che la dimensione culturale, unitamente alle relazioni sociali e all'intensificazione dei rapporti interpersonali si rivela elemento primario capace di promuovere il benessere e lo stato di salute individuale [52].

5.2. Esperienze avviate nella provincia di Trento

Dal 2002 anche le attività culturali beneficiano degli incentivi provinciali per le gestioni associate [53]. Fino ad oggi sono state attivate cinque gestioni associate che coinvolgono 31 comuni, per un totale di oltre 42mila persone.

Numero comuni per gestione ass.	Abitanti	Anno di avvio
2	3.821	2003
4	3.425	2003
9	6.639	2004
13	19.327	2004
6	9.771	2007

In tutti i cinque casi la scelta delle amministrazioni è sorta al di fuori di imposizioni normative e in maniera volontaria.

L'avvio della gestione associata è sempre stato preceduto da una fase preliminare di collaborazione durata uno o più anni e diversamente strutturata: talvolta un'apposita commissione sovracomunale si riuniva con cadenza periodica, in altri casi la Conferenza dei Sindaci fungeva da strumento di raccordo, in altri casi ancora gli incontri sono partiti dalla ricerca di momenti di collaborazione per la promozione di manifestazioni culturali, altre volte infine la gestione delle attività culturali si è aggiunta alle esperienze già avviate in altri settori.

Nell'ambito di questi differenti approcci è maturato il convincimento dei vantaggi derivanti dall'utilizzo della formula associativa [54], convincimento in seguito formalizzato mediante la stipula di un'apposita convenzione (con annesso regolamento e progetto culturale).

5.3. Flessibilità del modello associativo mediante convenzione

La gestione associata mediante convenzione rappresenta una formula estremamente flessibile che permette ampia discrezionalità alle amministrazioni avendo come unici vincoli, da un lato, le scarse norme regionali ("le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie", art. 59, comma 2, DP Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L) e, dall'altro lato, le disposizioni del legislatore provinciale finalizzate all'erogazione degli incentivi [55].

Questa ampia discrezionalità costituisce un punto di forza e, al contempo, di debolezza: la mancanza di un modello di riferimento rigido, infatti, pur risultando utile nella fase di persuasione, rischia talvolta di lasciare spazio a particolarismi che cozzano con la logica associativa.

Nell'ambito delle gestioni associate nel settore culturale, ad esempio, potrebbero riscontrarsi casi in cui il riferimento alla programmazione pluriennale delle attività viene intesa come mera sommatoria delle attività di ciascun comune, quand'invece dovrebbe essere intesa più correttamente come strumento di programmazione integrata valido per l'intero territorio, finalizzato ad indicare aree tematiche, strutture e operatori comuni.

Nel primo caso la gestione associata tenderà a caratterizzarsi come mera ripartizione del budget disponibile e nei partecipanti prevarrà la propensione a salvaguardare anzitutto il finanziamento delle proprie iniziative e associazioni (ognuno "*pro domo sua*"). Nel secondo caso, invece, si tenderà a una programmazione integrata, attenuando radicate abitudini all'autonomia pianificatoria, a vantaggio di prospettive e logiche di programmazione condivise.

Spetta ai comuni, in definitiva, cogliere gli aspetti positivi che possono derivare dalla formula associativa. In tal senso, come detto, ogni gestione associata fa storia a sé e persegue con differenti gradualità le finalità associative.

Il legislatore provinciale non è rimasto estraneo a queste dinamiche ed è intervenuto da subito cercando di

evitare possibili derive dello strumento associativo.

Gli incentivi previsti per i primi anni di gestione associata sono vincolati: alla messa a disposizione di tutto il patrimonio culturale di proprietà pubblica, alla programmazione integrata di tutte le manifestazioni culturali, alla creazione di un punto informativo e all'adesione al sistema Trentinocultura [56].

Nella fase a regime (successiva ai primi 4 anni di avvio della gestione) gli incentivi sono vincolati [57]: alla programmazione integrata degli eventi, all'apertura al pubblico del patrimonio storico, artistico ed architettonico, alla partecipazione ad iniziative di valorizzazione del patrimonio di valenza provinciale, alla previsione di strumenti informativi, all'organizzazione annualmente di un evento di valenza provinciale.

Ogni anno la provincia verifica il rispetto dei vincoli, i risultati ottenuti, la programmazione predisposta etc. allo scopo di garantire la maggiore coerenza possibile con le finalità associative indicate dalla legge.

6. Prospettive a seguito delle riforme dell'ordinamento provinciale

Le direttrici che potranno caratterizzare il futuro delle formule associative, anche nel settore delle attività culturali, vanno colte facendo riferimento non solo alle novità della riforma istituzionale (ex l.p. 3/2006), ma anche agli scenari che potrebbero emergere dalla legge provinciale del 3 ottobre 2007, n. 15 recante la *Nuova Disciplina delle attività culturali nella provincia autonoma di Trento*.

La legge opera un intervento organico e complessivo sulla disciplina delle attività culturali, con l'obiettivo di definire all'interno di un unico testo normativo [58] le finalità, i compiti e gli strumenti per l'azione provinciale nel settore.

La proposta conferma l'importanza della dimensione organizzativa, gestionale e programmatica sovra comunale; in particolare la legge rinvia alla figura delle comunità (ex l.p. 3/2006) quale luogo ottimale per la concertazione delle politiche culturali e per "l'esercizio associato dei compiti e delle attività di competenza dei comuni in materia di attività culturali", con espresso riferimento:

- "all'individuazione nell'ambito del territorio della comunità di eventuali luoghi e di reti culturali e creative locali per l'integrazione delle diverse forme di espressione culturale e artistica delle popolazioni residenti e per la partecipazione degli operatori culturali alla valorizzazione della creatività locale";
- "alle attività per la formazione musicale di base extrascolastica";
- "alle attività di biblioteca e i servizi connessi, ivi comprese la raccolta di documentazione culturale e l'offerta di informazione culturale anche attraverso strumenti multimediali";
- "alle attività di ricerca, di studio nonché di promozione della storia e delle tradizioni locali";
- "ai servizi culturali per lo spettacolo e per le attività di formazione degli operatori";
- "alle attività per la costituzione di reti della memoria e di ecomusei e per la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e ambientale locale";
- "alla realizzazione di interventi relativi a strutture e ad attrezzature destinate ad attività culturali e in particolare alla crescita delle giovani generazioni" [59].

Va subito precisato che queste disposizioni non pongono alle amministrazioni locali alcun obbligo di esercizio in forma associata delle attività elencate, né potrebbero farlo perché spetta ai comuni decidere se esercitare le attività di loro competenza in forma associata [60].

Più precisamente, spetta alla provincia il compito di "promuovere l'intesa" con il Consiglio delle autonomie locali [61] per "individuare compiti o attività dei comuni da esercitare obbligatoriamente in forma associata attraverso le comunità" (cfr. art. 8, comma 8, l.p. 3/2006) [62].

Il legislatore quindi non interviene in modo diretto sulla ripartizione di competenze fra provincia, comuni e comunità, tema cruciale e complesso, ma assegna alla provincia il compito di promuovere l'esercizio in forma associata delle attività culturali locali mediante le comunità.

Si prospetta in definitiva uno scenario istituzionale multipolare e decentrato, all'interno del quale più soggetti (provincia, comuni, comunità e altre gestioni associate) sono chiamati a "convivere" sulla base non tanto di una rigida ripartizione delle competenze, quanto del ricorso sistematico a momenti di cooperazione/concertazione (c.d. sussidiarietà in senso concertativo).

Resta da chiedersi se l'affollamento del parterre istituzionale abbia raggiunto un livello di saturazione dal quale sembra naturale attendersi inefficienze, diseconomie, rischi di immobilismo piuttosto che reali benefici.

La questione si pone anche con riferimento al rapporto fra gli istituti delle gestioni associate (mediante convenzioni) e le comunità (ex l.p. 3/2006) la cui progressiva messa a regime non potrà che coincidere con il superamento delle prime [63].

Ciò non pregiudica l'utilità dello strumento associativo per le gestioni sovra comunali il cui funzionamento potrà comunque rappresentare un riferimento utile per le comunità, specie quelle ampie, caratterizzate al loro interno da sub-articolazioni sovracomunali, omogenee per vocazione economica e storico-culturale.

Note

[1] Cfr. M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971; G. Corso, *Le forme di cooperazione fra gli enti*, in *Quaderni delle autonomie*, 1989, 2, 148 e ss.; L. Vandelli (a cura di), *Le forme associative tra autonomie territoriali*, Milano, 1992, 197 e ss.; A. Travi, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. Amm.*, 1996, 4; C.E. Gallo, *La collaborazione tra enti locali; convenzioni, unioni, accordi di programma*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, Milano, 1993, I, 461. Più recentemente cfr. L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990 - 2000 dieci anni di riforme*, III ed., 2000, con ampi rinvii bibliografici.

[2] M. Mordenti, *La gestione associata delle funzioni degli Enti Locali*, 2003, Rimini, 283 osserva che "non esiste, né può esistere una conclusione nella vicenda dell'associazionismo degli enti locali".

[3] I dati Istat (2001) rilevano che i comuni italiani con popolazione inferiore ai 5mila abitanti sono 5.835 e rappresentano il 72% dei complessivi 8.101. La regione con il maggior numero di piccoli comuni è la Lombardia con 1.152 comuni (75%) seguita dal Piemonte con 1.077 (89%), mentre le regioni con la maggior percentuale di piccoli comuni sono la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e il Molise, cfr. dati del 14esimo censimento generale Istat (2001), part. tav. n. 9 e ss. disponibili sul sito <http://dawinci.istat.it>.

[4] Cfr. focus su *Guida agli enti locali* curato da B. Campanella, F. Gavioli, *Piccoli comuni, quando l'unione fa la forza*, in *Guida agli enti locali*, n. 5, 2007, 12 e ss. i quali segnalano che la dimensione ideale di un ente locale, tale da permettere un assetto sociale soddisfacente e ottenere migliori economie di scala è fissata in Italia fra i 20mila e i 40mila abitanti. I comuni che hanno tale consistenza oggi risultano poco più di 250.

[5] S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003 definiscono la sussidiarietà verticale quel criterio che "pone come obiettivo la massima vicinanza tra i destinatari della delle funzioni pubbliche e le organizzazioni che ne sono titolari, nel senso che le istituzioni di livello via via più elevato (e dunque più lontano) hanno un ruolo sussidiario, limitato a ciò che al livello meno elevato (e dunque più vicino) non può essere efficacemente svolto".

[6] Sulle criticità poste dal poliformismo delle società a partecipazione pubblica cfr. la relazione di G. Montedoro presentata ai Seminari su *Appalti pubblici e concorrenza* (VI ed. - 2007) presso l'Università di Trento. Gli atti dei Seminari, in fase di pubblicazione, sono disponibili all'indirizzo www.jus.unitn.it/appalti.

[7] Cfr. L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990 - 2000 dieci anni di riforme*, cit., 41, il quale si chiede fino a che punto sia corretto appesantire la pressione fiscale su comunità piccole per sostenere un minimo di strutture e servizi.

[8] B. Campanella - F. Gavioli, *Piccoli comuni, quando l'unione fa la forza*, in *Guida agli enti locali*, cit., 20, segnalano che le attività più frequentemente oggetto di gestione associata sono: la Polizia municipale, la segreteria generale, la gestione economica, finanziaria e di programmazione, il provveditorato, il controllo di gestione e i servizi alla persona.

[9] Oltre ai consorzi "volontari" vi sono i consorzi obbligatori imposti per legge, in questi casi "più comuni possono essere riuniti in consorzio fra di loro o con la provincia per provvedere a determinati servizi od opere di carattere obbligatorio" (art. 157, r.d. 383/1934).

[10] I passaggi più significativi di questo processo riformatore, durato un decennio e più, sono rappresentati oltre che dalla l. 142/1990 anche dalle successive: legge 25 marzo 1993, n. 81 (sull'elezione diretta del Sindaco); legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. l. Bassanini I, sul decentramento delle funzioni) e legge 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. l. Bassanini II, sulla semplificazione dell'attività amministrativa), e successivi decreti di attuazione (part. il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 sul *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali*); legge 3 agosto 1999, n. 265 (c.d. l. Vigneri, sul riordino della l. 142/1990) e successivi decreti di attuazione (part. il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che eleva a rango costituzionale il principio di sussidiarietà e ridefinisce il rapporto fra Stato, regioni e autonomie locali.

[11] Basti considerare, come rileva L. Vandelli, cit., 41, che all'approvazione della l. 142/1990 i comuni erano 8088 mentre nel 2000 il loro numero anziché calare era aumentato a 8104, fino agli 8101 del 2007 (fonte: www.comuni-italiani.it).

[12] Cfr. L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990 - 2000 dieci anni di riforme*, cit., 558; L. Vandelli (a cura di), *Le forme associative tra autonomie territoriali*, Milano 1992.

[13] Lombardia e Piemonte guidano la classifica (rispettivamente con 58 e 42 unioni) e l'Umbria è il fanalino di coda (1

unione), cfr. B. Campanella - F. Gavioli, *Piccoli comuni, quando l'unione fa la forza*, cit., 18.

[14] Cfr. art. 33, d.lg. 267/2000 secondo il quale al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica "le regioni individuano livelli ottimali di esercizio" nell'ambito dei quali, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie. Spetta inoltre alle regioni predisporre, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni. Le regioni, infine, disciplinano con proprie leggi le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni.

[15] La ripartizione delle risorse statali si basa sul numero degli abitanti, dei comuni, dei servizi "associati"; si tratta a ben vedere di criteri "quantitativi" che non tengono conto dei risparmi di spesa prodotti dalle gestioni associate, né dei miglioramenti qualitativi conseguiti. Il legislatore statale sembra assicurare il proprio incentivo indipendentemente da obiettivi qualitativi.

[16] Le convenzioni risultano essere lo strumento più diffuso di collaborazione infracomunale (cfr. dati riportati da M. Mordenti, *La gestione associata delle funzioni degli Enti Locali*, cit., 77). Il legislatore ha previsto che mediante convenzioni è possibile costituire uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in sostituzione degli enti partecipanti, ovvero la delega di funzioni a favore di uno soltanto che opera in luogo e per conto degli enti deleganti (art. 30, comma 4, d.lg. 267/2000).

[17] Le comunità montane (art. 27, d.lg. 267/2000) sono da considerarsi quale specie del più ampio genere delle unioni posto che, come stabilisce il legislatore, "sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali".

[18] L'art. 32, d.lg. 267/2000 prevede espressamente una "pluralità di funzioni"; tale previsione sembra escluda la possibilità che l'unione possa essere costituita per l'esercizio di una sola funzione, considerazione rafforzata anche dalla complessità strutturale che normalmente si accompagna alla sua istituzione.

[19] Il tema dell'elezione diretta / indiretta degli organi dell'unione è particolarmente delicato e nella maggior parte dei casi la rappresentatività indiretta tende a ridimensionare la rappresentatività dell'unione configurandola come una forma rafforzata di gestione associata. La questione è stata affrontata in una storica sentenza della Corte cost. del 26 luglio 1988, n. 876 con la quale venne dichiarata l'incompatibilità della previsione di enti dotati di autonomia politica (nella fattispecie i comprensori) le cui attribuzioni - stabilirono i giudici - "finiscono per realizzare la sottrazione di competenze agli enti territoriali di base". In quell'occasione la Corte dichiarò che la regione T.A.A., pur dotata di competenza legislativa esclusiva "per l'ordinamento degli enti locali" (art. 4 dello Statuto) non può istituire nuovi enti dotati di autonomia politica. Nella fattispecie tale incompatibilità era fatta derivare dalla previsione della nomina a suffragio universale diretto dell'Assemblea del comprensorio, mentre solo "con l'elezione indiretta sarebbe stato possibile configurare i comprensori come struttura operativa dei comuni", quindi costituzionalmente ammissibili. Cfr. anche E. Maggiore, voce *unioni di comuni*, nel commento al *Testo Unico degli Enti Locali*, a cura di V. Italia, vol. I, Milano, 2000, 387.

[20] Vd. in particolare art. 41-ter, legge regionale Trentino-A.A. del 4 gennaio 1993, n. 1 la cui efficacia è venuta meno a causa della recente l.p. 16 giugno 2006, n. 3. Vd. anche art. 8 della legge regionale Emilia-Romagna del 26 aprile 2001, n. 11.

[21] Cfr. M. Cozzio, P. Pizzini, *Le dinamiche partecipative quale tratto emergente degli strumenti giuridici per lo sviluppo locale*, in G.T. Blessi (a cura di), *Città satellite? Le Lives d'Europa: quale sviluppo attraverso la cultura*, 2006.

[22] Esemplicativo al riguardo è il caso delle società di capitali a partecipazione pubblica normate solo a seguito della l. 142/1990, ma già diffuse nella prassi degli enti locali e, più di recente, delle c.d. *fondazioni di partecipazione*. Sul punto cfr. le interessanti riflessioni di G. Piperata, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005; anche F. Mastragostino (a cura di), *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, Bologna, 2007. Va altresì rilevato che un eccesso normativo in alcuni casi rischia di apportare eccessiva rigidità e rallentare l'attivazione di possibili forme di aggregazione.

[23] La legislazione esclusiva ha costituito, storicamente, il tratto caratterizzante delle regioni ad autonomia speciale rispetto a quelle ordinarie. Cfr. anche l'interessante analisi di P. Giovanetti, *Trent'anni di 'devolution': l'esperienza del Trentino-Alto Adige*, in *Il Mulino*, 3, 2004, 436 e ss.

[24] Ciò significa che in questa materia le norme regionali non sono vincolate alle leggi dello Stato ma unicamente alla Costituzione e ai principi dell'ordinamento giuridico e degli interessi nazionali, nonché alle norme fondamentali di riforma economico-sociale e agli obblighi derivanti dall'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'unione europea.

[25] Cfr. legge regionale 6 aprile 1956, n. 5, legge regionale 21 ottobre 1963, n. 29, legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, legge regionale 23 ottobre 1998, n. 10 e legge regionale 22 dicembre 2004, n. 7.

[26] Cfr. G. Morandi, *L'attuazione della l. 8 giugno 1990, n. 142 concernente il Nuovo ordinamento delle autonomie locali nelle regioni a Statuto speciale*, 1991, documento di lavoro del Consiglio della provincia autonoma di Trento.

[27] Fonte: Assessorato per l'energia, la riforma istituzionale e le autonomie locali della provincia autonoma di Trento.

[28] Cfr. sentenza della Corte costituzionale del 26 luglio 1988, n. 876.

[29] Cfr. *Documento preliminare per il progetto di riforma istituzionale*, provincia autonoma di Trento, Assessorato alle riforme istituzionali, 2004, 6.

[30] Cfr. art. 57 del *Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della regione autonoma Trentino-Alto*

Adige, adottato con DP Reg. 3/L/2005.

[31] La legittimità di questa attribuzione è argomento discusso e oggetto di un ricorso pendente al TAR Trentino-Alto Adige, Sez. Trento (r.g. n. 195/2007). Nell'ambito del ricorso viene contestata l'attribuzione alla provincia del potere di normare sulle gestioni associate. In particolare da parte dei ricorrenti si ritiene che siffatta attribuzione - mediante mera legge regionale - non abbia "copertura costituzionale". Diversamente, l'amministrazione convenuta ribatte che tale affidamento è legittimo in quanto basato non su una mera legge regionale (art. 57, TUROC), bensì su una serie di norme di attuazione dello Statuto Regionale e segnatamente l'art. 7 del d.p.r. n. 279/1974 e l'art. 15 del d.p.r. n. 526/1987 e ss. mm.

[32] Cfr. atti di indirizzo della XIII Legislatura, disponibili sul portale web della provincia: www.provincia.tn.it.

[33] Cfr. art. 8, comma 4, l.p. 3/2006.

[34] Cfr. art. 3, comma 1, lett. I., l.p. 3/2006.

[35] Gli Statuti delle comunità possono prevedere, ricorrendo determinati presupposti, l'elezione diretta del Presidente e dell'Assemblea (cfr. art. 20, l.p. 3/2006).

[36] La legge provinciale stabilisce gli elementi essenziali, immodificabili, che dovranno essere presenti in ogni Statuto: ad es. gli Statuti dovranno riservare all'assemblea della comunità le decisioni sugli atti d'indirizzo e di programmazione, gli atti riguardanti le politiche tariffarie, i tributi locali e gli impegni di spesa di entità superiore a 2,5 mln. di euro (cfr. art. 14, comma 4).

[37] I contributi sono previsti a parziale copertura degli oneri di gestione e per un periodo non superiore a dieci anni, ulteriori incentivi straordinari sono fissati per investimenti e iniziative preliminari alla costituzione delle unioni (cfr. art. 63, comma 6, DP Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L). Per un commento sulla disciplina regionale si rinvia a G. Negri (a cura di), *Nuovo ordinamento dei comuni della regione Trentino-Alto Adige: D.P.G.R. 14 ottobre 1993, n. 19/L*, Trento, 1994.

[38] Nella prima versione la norma stabiliva che "*in previsione di una loro eventuale fusione, due o più comuni contermini (...) possono costituire una unione*", in seguito il testo è stato così modificato "*due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ai fini della fusione entro il termine stabilito dallo statuto (...) possono costituire una unione*". Nella versione attuale, infine, è stabilito che "*due o più comuni, di norma contermini, appartenenti alla stessa provincia, possono costituire una unione di comuni*".

[39] Elaborazione dati forniti dal Servizio Autonomie Locali della provincia di Trento, aggiornati al 31 agosto 2007.

[40] Cfr. *infra* § 4.3. Si tratta, è vero, degli ambiti in cui è più ricorrente la soluzione delle gestioni associate ma anche altri servizi sono erogati dai comuni secondo formule associative (ad es. nel settore dei trasporti pubblici, dei servizi assistenziali etc.) che sfuggono al monitoraggio.

[41] Qualsiasi enunciazione relativa alla responsabilizzazione delle istituzioni locali infatti si rivelerebbe 'ben poca cosa' senza una corrispondente assegnazione di risorse e senza il riconoscimento della facoltà di gestirle autonomamente.

[42] I trasferimenti di risorse ai comuni sono commisurati sulla base di un rigoroso modello econometrico che tiene conto sia del livello di spesa corrente / investimento stimato sulla base di parametri demografici, economici, fisici e strutturali, sia della disponibilità di entrate proprie da parte dei singoli enti. Tali criteri consentono di contenere le disuguaglianze fra i comuni e di stabilire correttivi in relazione ai servizi erogati; vd. I. Dalmonego, *L'ordinamento finanziario e contabile della provincia autonoma di Trento, degli Enti locali e degli Enti funzionali*, vol. I, Trento, II ed., 2004, pagg. 185 e ss.

[43] Cfr. deliberazione della Giunta n. 1502/2003 e, di recente, la deliberazione della Giunta n. 674/2006 che espressamente prevede quale *condicio sine qua non* per l'ammissione agli incentivi "la costituzione di un ufficio unico intercomunale centralizzato presso uno degli enti partecipanti senza duplicazioni di strutture".

[44] Il quadro regolamentare risulta costituito dalle delibere della Giunta provinciale del 15 maggio 1998, n. 5174 e 24 settembre 1999, n. 6761 in seguito sostituite dalle delibere:

- del 12 dicembre 2001, n. 23, recante criteri e modalità per la formazione dei progetti di razionalizzazione dei servizi;
- del 14 giugno 2002, n. 1357, recante anch'essa criteri e modalità per la formazione dei progetti di razionalizzazione dei servizi;
- del 27 giugno 2003, n. 1502, sui criteri e le modalità per l'ottenimento dell'incentivo provinciale in favore di gestioni associate comunali;
- del 7 aprile 2006, n. 674 e 675 per la prosecuzione dell'incentivo delle gestioni comunali già finanziate e per il finanziamento di nuovi servizi svolti dai comuni in forma associata.

[45] Questi parametri, per altro, non trovano applicazione per tutti i settori: nel caso della gestione associata per lo sportello unico sono previsti 3mila ab., per i servizi informatici 3mila ab., per il personale almeno sei enti e 100 dipendenti. In ogni caso i vincoli possono essere derogati ricorrendo i giusti presupposti (cfr. deliberazione della Giunta 1502/2003).

[46] Il progetto deve descrivere: 1. lo stato di gestione esistente in ciascuno dei comuni partecipanti (analisi dell'offerta); 2. le caratteristiche e le aspettative della domanda; 3. la riorganizzazione mediante la gestione associata. Con riguardo a quest'ultimo punto si devono dimostrare in particolare i benefici derivanti dalla riorganizzazione gestionale, e vanno descritte le risorse necessarie all'attivazione della gestione associata nonché il loro costo (in funzione del quale e

quantificato l'incentivo). Si tratta, insomma, di evidenziare i benefici che si presumono di acquisire negli esercizi futuri in termini di riduzione dei costi e/o di incremento della qualità o del grado di copertura del servizio, rispetto alla modalità di gestione individuale.

[47] Per il settore cultura, ad esempio è previsto un importo di 5mila euro, cui si sommano l'incentivo calcolato in funzione degli enti coinvolti (6mila euro per una gestione associata fra 2 comuni, 8mila euro fra 3 comuni, 15mila euro fra 4 comuni, 18mila euro fra 5 comuni, 25mila euro fra 6 comuni, 28mila euro fra 7 comuni, 35mila euro fra 8 comuni, 50mila euro oltre 8 comuni) e in funzione del bacino complessivo di utenza (8mila euro per gestioni associate fino a 3mila ab., 10mila euro da 3mila a 4mila ab., 12mila euro da 4mila a 5mila ab., 14mila euro da 5mila a 7mila ab., 20mila euro da 7mila a 9mila ab., 26mila euro da 9mila a 11mila ab., 35mila euro da 11mila a 14mila ab., 42mila euro da 14mila a 17mila ab., 50mila euro da 17mila a 20mila ab., 60mila euro oltre 20mila ab.).

[48] Con questo prolungamento degli incentivi il legislatore provinciale intende riparare ad una criticità della previgente disciplina che limitava il sostegno economico alla gestione associata ad un periodo di max. 4 anni.

[49] La nozione settore cultura comprende, nell'ambito del presente studio, le iniziative realizzate dai comuni che riguardano: servizi museali; manifestazioni, iniziative ed attività culturali, artistiche, educative e ricreative; conservazione e valorizzazione degli usi e costumi locali, nonché delle tradizioni, della parlata e di quanto concorre a costituire la civiltà delle isole etnico-linguistiche; associazionismo finalizzato allo sviluppo diffuso e partecipato della cultura; educazione permanente di tutti i cittadini; ricerca e potenziamento delle connessioni tra le attività e i beni culturali e lo sviluppo economico; attività teatrali.

Non rientrano nella nozione settore cultura i servizi relativi alle biblioteche e agli ecomusei (ambiti che il legislatore provinciale ha preso in considerazione separatamente).

[50] Quasi sempre, però, si riscontrano forti resistenze da parte delle collettività locali, chiuse nella difesa della loro autonomia e delle proprie tradizioni di autogoverno, cfr. B. Campanella - F. Gavioli, *Piccoli comuni, quando l'unione fa la forza*, cit., 14.

[51] Sul punto cfr. anche le valutazioni espresse dall'indagine ANCI, *Il Futuro dei piccoli comuni: indagine previsionale 2005 - 2010*, 2005.

[52] Sul punto cfr. le considerazioni svolte nel *Rapporto sulle Attività culturali in Trentino. Cultura e sviluppo locale nella società della conoscenza*, parte IV, 71 e ss. che considera alcuni dati relativi alla sfera culturale (socialità culturale, lettura, scolarità), al disagio sociale e al volontariato in Trentino.

[53] Cfr. deliberazione del 14 giugno 2002, n. 1357, provvedimento con il quale la Giunta provinciale si propone di "creare i presupposti per il sostegno del maggior numero possibile di iniziative di aggregazione gestionale, anche attraverso l'estensione di tali incentivazioni al servizio cultura".

[54] Si tratta di un passaggio di non poco conto, posto che la scelta di condividere la programmazione (e le relative risorse) costituisce un ostacolo insuperabile, al quale si aggiungono le differenze relative: alla sensibilità per le tematiche culturali (e relativi stanziamenti), alla disponibilità delle infrastrutture, alle dimensioni (numero di abitanti e ambito territoriale), etc.

[55] Cfr. delibere di attuazione dell'art. 7, l.p. 36/1993, vd. *infra* nota 45.

[56] Cfr. deliberazione di Giunta del 14 giugno 2002, n. 1357.

[57] Cfr. deliberazione di Giunta del 7 aprile 2006, n. 674.

[58] La norma si configura come una legge quadro in materia di attività culturali, sostituendo la precedente legge provinciale 30 luglio 1987, n. 12 e numerose altre leggi di settore - segnatamente la legge provinciale 18 agosto 1981, n. 16 (*Disposizioni in materia di catalogazione del patrimonio bibliografico del Trentino e istituzione del Catalogo bibliografico trentino*); la legge provinciale 9 novembre 2000, n. 13 (*Istituzione degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali*); la legge provinciale 27 novembre 1964, n. 14 (*Istituzione del Museo tridentino di scienze naturali*); la legge provinciale 31 gennaio 1972, n. 1 (*Istituzione del Museo degli usi e costumi della gente trentina*); legge provinciale 23 novembre 1987, n. 32 (*Istituzione del Museo d'arte moderna e contemporanea*); la legge provinciale 11 maggio 2000, n. 5 (*Istituzione in ente di diritto pubblico del museo "Castello del Buonconsiglio, monumenti e collezioni provinciali"*) - che verranno abrogate.

[59] Cfr. art. 9, l.p. 15/2007.

[60] Cfr. le osservazioni presentate dal Consiglio delle autonomie locali sul testo del d.d.l. XIII/118, part. pt. 6.

[61] Il *Consiglio delle autonomie locali* formato dai rappresentanti di tutti i comuni della provincia di Trento è istituito "per assicurare la partecipazione degli enti locali alle scelte di carattere istituzionale, all'attività legislativa ed amministrativa della provincia" (cfr. legge provinciale 15 giugno 2005, n. 7), in attuazione all'art. 123, quarto comma, della Cost. e dell'art. 10, legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

[62] In questi casi ogni comune potrà rifiutare l'attribuzione alla gestione associata di tali compiti o attività, purché assicuri l'equivalenza dei costi e la qualità delle prestazioni e non siano aggravati, direttamente o indirettamente, i costi ovvero ridotta la qualità dei servizi e delle prestazioni per i restanti comuni della comunità.

[63] In tal senso potrebbe essere opportuna un'azione di pulizia normativa di talché sia ridotta al minimo la possibilità di sovrapposizioni e snodi poco funzionali.

copyright 2007 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)