IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

L'esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d'Aosta

MASSIMO CAVINO[1]

Sommario: 1. Dalla Legge regionale n. 54 del 1998 alla Legge regionale n. 6 del 2014.2. La centralità delle comunità montane nell'originario disegno legislativo. 3. Il Consiglio Permanente degli Enti Locali (CPEL). 4. Il Consorzio degli Enti Locali della Valle d'Aosta (CELVA). 5. Dalle comunità montane alle Unités des Communes valdôtaines. 6. Gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni comunali. 7. In particolare: l'ambito territoriale sovracomunale.

1. Dalla Legge regionale n. 54 del 1998 alla Legge regionale n. 6 del 2014.

La dimensione comunale rappresenta la cifra distintiva dell'autonomia della Valle d'Aosta.

Le ragioni storiche, culturali e orografiche che condussero alla scelta della autonomia speciale si esprimono nella complessità dei territori della Valle e valgono ancora oggi a giustificare il mantenimento di una dimensione pulviscolare dei comuni, il cui numero non è stato ridotto anche dopo la riforma dello Statuto del 1993, che ha attribuito al legislatore regionale la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali.

Lo stesso legislatore regionale ha cercato di coniugarle con l'esigenza di raggiungere livelli di efficienza accettabile nell'esercizio delle funzioni e nella erogazione dei servizi che la maggior parte dei piccoli comuni non riuscirebbe a soddisfare.

La conciliazione di queste diverse attese delle comunità locali è stata realizzata con la legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54 che reca la disciplina, non già dell'*ordinamento*, ma del *sistema* degli enti locali della Valle, manifestando, con la stessa rubrica, il carattere generale delle scelte operate.

Queste, in applicazione del principio di sussidiarietà, sono state orientate alla enfatizzazione delle funzioni dei comuni per mezzo di un significativo ampliamento della autonomia statutaria e per mezzo della previsione del trasferimento dalla Regione di blocchi omogenei di funzioni.

Sul piano della cooperazione tra gli enti locali la legge regionale n. 54 del 1998 costruiva un

modello binario attribuendo alle Comunità montane la prevalenza in ordine all'esercizio associato delle funzioni e istituendo un organo, il Consiglio Permanente degli Enti Locali (di seguito CPEL) finalizzato a rappresentare gli interessi locali presso la Regione.

Il disegno originario è stato però superato dalla evoluzione della prassi amministrativa e politica.

Questa ha infatti visto emergere in modo significativo il ruolo politico del CPEL che, per mezzo del proprio braccio operativo, il Consorzio degli Enti Locali della Valle d'Aosta (di seguito CELVA), ha finito per incidere in modo significativo sulle modalità di esercizio associato delle funzioni.

Ciò ha imposto una revisione normativa che superasse la centralità delle Comunità montane nell'esercizio delle funzioni comunali e desse conto della reale complessità del sistema: revisione normativa compiuta con la legge regionale n. 6 del 2014.

2. La centralità delle comunità montane nell'originario disegno legislativo.

La legge regionale n. 54 del 1998 disciplinava le comunità montane quali forme obbligate di collaborazione tra i comuni.

Esse non erano una forma associativa volontaria ma un ente locale necessario, intermedio tra i comuni e la Regione.

Così l'articolo 2, comma 5, della legge regionale n. 54 del 1998 disponeva che «La comunità montana è l'ente locale che rappresenta un livello intermedio per lo svolgimento delle funzioni comunali che meglio possono essere esercitate a un livello comunale». Mentre l'articolo 73 chiariva che «La comunità montana associa i comuni che condividono un territorio e obiettivi di sviluppo comune. Tutti i comuni della Valle d'Aosta, ad eccezione di Aosta, appartengono ad una comunità montana, concorrendone al finanziamento».

La definizione delle funzioni che i comuni potevano esercitare attraverso le comunità montane era fornita dagli articoli 82 e 83 della legge.

L'articolo 82 disponeva che le funzioni conferite dalla regione ai comuni fossero "di norma" esercitate dalle comunità montane.

L'articolo 83, comma 1, invece, prevedeva che fossero esercitate dalle comunità montane quelle funzioni che, per ragioni tecniche e dimensionali, non avrebbero potuto essere svolte in "modo ottimale" dai comuni. Si trattava di una definizione evidentemente vaga.

Essa era completata dal comma 2 dello stesso articolo che recava un elenco di funzioni precisando però che queste non dovessero ma potessero essere esercitate in forma associata.

Il tenore letterale di queste disposizioni sembrava attribuire, a prima vista, un significativo spazio di discrezionalità alle amministrazioni comunali.

La loro reale portata prescrittiva si coglieva però se esse venivano lette alla luce del

successivo articolo 93, comma 1, recante la definizione delle Associazioni di comuni: «Le associazioni dei comuni sono organismi strumentali dei comuni, che si associano liberamente per lo svolgimento di compiti e servizi che per natura e dimensioni non siano affidabili alla comunità montana. Le associazioni di comuni hanno personalità giuridica di diritto pubblico».

Il legislatore regionale nel prevedere forme di collaborazione volontaria tra i comuni della Valle le ha concepite come ipotesi residuali rispetto all'azione delle comunità montane: ogni funzione che poteva essere svolta dalla comunità montana non doveva essere esercitata per mezzo di altre forme associative.

Così dalla lettura degli articoli 93, comma 1, 82 e 83 della legge n. 54 del 1998 si giungeva ad una conclusione obbligata: lo svolgimento per mezzo della comunità montana costituiva la forma prevalente di esercizio associato delle funzioni comunali.

Infatti le ridotte dimensioni impongono quasi sempre ai comuni di esercitare in forma associata le funzioni di cui all'articolo 82 e 83, comma 2.

E poiché quelle stesse disposizioni stabilivano che le funzioni da esse indicate possono essere svolte dalla comunità montana, l'applicazione dell'articolo 93, comma 1, impediva di esercitarle per mezzo di una associazione di comuni.

L'unico comune che non doveva associarsi ad una comunità montana, quello di Aosta, esercitava direttamente tutte le proprie funzioni.

Il comune di Aosta costituisce, insieme ai comuni che con esso abbiano rapporti di stretta integrazione, il Conseil de la Plaine de Aoste.

Il Conseil non ha però una funzione gestionale paragonabile a quella delle comunità montane ed esaurisce il suo compito nell'ambito della pianificazione territoriale

3. Il Consiglio Permanente degli Enti Locali (CPEL).

La legge regionale n. 54 del 1998 istituisce il CPEL, composto dai sindaci dei 74 comuni, dai presidenti delle 8 comunità montane e dal presidente del bacino imbrifero montano della Dora Baltea (BIM)[2], qualificandolo (art. 60) come organismo di rappresentanza degli enti locali con lo scopo generale di favorire la loro partecipazione alla politica regionale.

Si tratta di una formulazione di estremo interesse.

I due termini "rappresentanza" e "politica" devono infatti essere tra loro coniugati e il predicato che permette la coniugazione è il termine "partecipazione".

Ne risulta una lettura suggestiva: il CPEL è soggetto di rappresentanza politica che pur non potendo determinare gli indirizzi regionali, esercita tuttavia influenze che derivano proprio dalla sua natura rappresentativa.

Questa generale funzione politica è la chiave interpretativa per comprendere le altre funzioni riconosciute dalla legge.

Queste sono funzioni consultive, di proposta, di concertazione, di nomina, di amministrazione attiva e di collegamento con la sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Per quel che concerne la funzione consultiva, particolare attenzione merita l'articolo 65, comma 2, lettere c) e d) che prevedono pareri obbligatori rispettivamente sui progetti di legge di interesse locale e sulle proposte di provvedimenti amministrativi generali o regolamentari.

Tali pareri non sono assistiti da alcuna sanzione formale: il comma 3 dello stesso articolo 65 dispone che per consentire al CPEL l'espletamento delle sue funzioni la presidenza del Consiglio regionale trasmette copia di tutti i progetti di legge e regolamento regionali presentati; manca del tutto però una disciplina da parte del regolamento interno del Consiglio regionale che coordini l'acquisizione dei pareri con i lavori delle competenti commissioni permanenti; e soprattutto non è prevista alcuna forma di aggravamento nella deliberazione finale degli atti legislativi, regolamentari o amministrativi assunti contro il parere del CPEL.

Il legislatore regionale della Valle d'Aosta pare avere confidato sulla capacità di influenza politica del CPEL, che dovrebbe condurre ad un dialogo permanente con la Regione, tale da definire preventivamente gli indirizzi senza non dover ricorrere a sanzioni successive.

Ciò è per altro confermato dalla disciplina del potere di proposta, così come stabilita dalla lettera b) del comma 2 dello stesso articolo.

Vi si prevede infatti il dovere dell'amministrazione regionale di dare tempestiva risposta alle proposte e istanze del CPEL.

Tale dovere di proposta non può certo essere considerato alla stregua dell'obbligo a provvedere disposto dalla legge sul procedimento amministrativo (articolo 3 della legge regionale n. 19 del 2007). Esso deve essere piuttosto configurato come un dovere di confronto dialettico tra la Regione e il CPEL, che ancora una volta rimanda alla natura politica della funzione di rappresentanza di quest'ultimo.

In tale direzione si orienta anche la disciplina delle funzioni di concertazione.

L'articolo 66 della legge regionale n. 54 del 1998, rubricato "Partecipazione degli enti locali ai processi decisionali della amministrazione regionale" prevede che il Presidente della Regione, anche su richiesta del CPEL convochi riunioni con lo stesso CPEL al fine di «garantire la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali dell'Amministrazione regionale di interesse degli stessi, nonché per assicurare il concorso del sistema delle autonomie alla formazione dei disegni di legge regionali di grande riforma in materia di enti locali, agli obiettivi della programmazione regionale e ai provvedimenti a carattere generale che interessano gli enti locali stessi».

Tali riunioni, cui partecipano gli assessori regionali competenti e i responsabili delle strutture dirigenziali interessate, sono presiedute dal Presidente della Regione (o da un assessore delegato) e sono da questo obbligatoriamente convocate in occasione della presentazione dei progetti di legge finanziaria e di bilancio.

Esse sono finalizzate alla promozione di accordi e di intese, al coordinamento della programmazione regionale e comunale, al miglioramento dei servizi pubblici locali e, in generale alla promozione di forme di collaborazione tra Regione ed enti locali.

L'articolo 67 della legge regionale n. 54 del 1998 disciplina nel dettaglio gli accordi e le intese tra CPEL e Regione stabilendo che essi si perfezionano con una delibera di assenso da parte della Giunta regionale e del CPEL. Per quel che riguarda le intese, l'assenso deve essere espresso entro trenta giorni trascorsi i quali la Giunta può provvedere.

Quanto al potere di nomina esso è attribuito in via generale al CPEL dall'articolo 65, comma 2, lettera e), della legge regionale n. 54 del 1998.

Particolarmente significativo è il potere di designazione di un membro della sezione regionale di controllo della Corte dei conti attribuito al CPEL dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 179 del 2010 recante le "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti". Esso conferma come il CPEL, sia rispetto ai rapporti tra enti locali e Corte dei conti, del tutto assimilabile ai CAL.

Come abbiamo anticipato, il ruolo del CPEL nel sistema locale della Valle è parzialmente mutato.

Accanto alle funzioni di rappresentanza e di integrazione politica esso è venuto ad esercitare una significativa influenza sul piano della amministrazione.

Ciò è dipeso in parte da scelte operate dallo stesso legislatore regionale: l'articolo 4 della legge regionale n. 11 del 2003 attribuisce al CPEL la gestione dell'organismo di coordinamento dello Sportello unico degli enti locali, mentre la legge regionale n. 15 del 2009 attribuisce il coordinamento del Piano di zona nel quadro definito dall'articolo 19 della legge n. 328 del 2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Ma la spinta più significativa verso un maggiore coinvolgimento del CPEL verso l'amministrazione è stata data dal suo particolare rapporto con il CELVA.

4. Il Consorzio degli Enti Locali della Valle d'Aosta (CELVA).

L'articolo 103 della legge regionale n. 54 del 1998 dispone che «Per l'esercizio di funzioni, per l'erogazione di servizi o per la realizzazione di progetti di sviluppo gli enti locali possono collaborare tra loro, con altri enti pubblici o con altri soggetti sulla base del diritto privato».

Sulla base di questa norma i comuni e le comunità montane della Valle hanno istituito il Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta (CELVA), il 1° dicembre 1998.

Il CELVA è pertanto un soggetto di diritto privato[3] che associa i settantaquattro comuni, le otto comunità montane e il consorzio BIM.

Gli enti che compongono il CPEL sono associati nel CELVA.

Il collegamento tra CELVA e Consiglio permanente degli enti locali è assicurato dalla identità soggettiva degli organi direttivi: identica è la composizione delle assemblee e dei consigli di amministrazione; il presidente del Consiglio permanente presiede anche il CELVA.

La scelta di una comune organizzazione politica incide positivamente sulla efficienza dell'azione tanto del Consiglio permanente quanto del Consorzio.

Sul piano strettamente amministrativo i rapporti tra Consiglio e Consorzio sono oggi regolati dalla convenzione stipulata il 24 febbraio 2010 che chiarisce in quali termini il secondo debba fornire supporto logistico e organizzativo al primo.

Secondo quanto dispone l'articolo 4 del suo statuto il CELVA «costituisce l'organismo a carattere strumentale del Consiglio Permanente degli Enti Locali, con funzioni di supporto nello svolgimento delle attività svolte dagli enti locali nell'ambito del Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta».

Gli ambiti di intervento del Consorzio (articolo 5 dello statuto) sono molto ampi: a) prestare ai soci ogni forma di assistenza, anche attraverso servizi, con particolare riguardo al settore contrattuale, amministrativo, contabile, legale, sindacale, organizzativo, economico e tecnico; b) attuare le iniziative e compiere le operazioni atte a favorire l'ottimale assetto organizzativo degli enti soci, operando nei rapporti con enti e istituti sia pubblici che privati, promuovendo in particolare opportune iniziative legislative per il loro sostegno e sviluppo; c) promuovere la formazione, la qualificazione e l'aggiornamento professionale degli Amministratori e dei dipendenti degli enti soci; d) assistere i soci nell'applicazione degli impegni contrattuali per il rispetto dei reciproci obblighi e diritti; e) svolgere funzioni di rappresentanza, difesa e tutela degli interessi dei soci intrattenendo, allo scopo, opportuni contatti con enti, istituzioni, uffici e organi di ogni ordine e grado; f) gestire e sviluppare l'esercizio in comune di sistemi informatici compresa la scelta, la produzione e/o la distribuzione di hardware e software; g) promuovere e organizzare convegni e manifestazioni di interesse comune; h) assumere dagli enti soci mandati con o senza rappresentanza per l'attuazione di progetti e iniziative d'interesse generale e/o settoriale; i) promuovere e partecipare ad azioni di partenariato nell'ambito di progetti a valere sul Fondo Sociale Europeo.

L'azione del CELVA ha avuto un grande impatto sul sistema delle autonomie locali.

Di particolare interesse è l'intervento di assistenza e consulenza amministrativa e regolamentare. Il Consorzio per mezzo di propri gruppi di lavoro elabora bozze di regolamenti e di provvedimenti amministrativi che mette a disposizione delle amministrazioni degli enti soci.

Una rapida indagine sulla attività regolamentare degli enti della Valle mostra chiaramente che le bozze del CELVA sono molto spesso recepite integralmente.

Altro ambito particolarmente significativo dell'azione del Consorzio è quello della formazione professionale continua.

Ogni anno il CELVA propone un piano formativo destinato ai vari livelli del personale amministrativo degli enti soci. Ciò consente il raggiungimento di un livello di formazione

omogenea aperta accessibile anche alle amministrazioni che dispongono di minori risorse.

L'influenza che il CELVA-CPEL ha esercitato sulla azione amministrativa degli enti locali della Valle ha indotto il legislatore regionale a riconoscergli un ruolo significativo nel nuovo assetto dell'esercizio associato delle funzioni comunali.

5. Dalle comunità montane alle Unités des Communes valdôtaines.

Con la legge regionale 5 agosto 2014, n. 6 la regione Valle d'Aosta ha introdotto la nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

Come abbiamo anticipato, il legislatore regionale ha preso atto del superamento dello schema originariamente prospettato dalla legge regionale n. 54 del 1998 introducendo una disciplina più articolata.

Il segnale più eclatante del cambiamento di prospettiva è dato dalla abolizione delle comunità montare.

Esse sono soppresse con effetto alla data di costituzione delle Unités des Communes valdôtaines (art.21) che, ai sensi dell'art. 8, comma 3, della l. n. 6/2014 si intendono costituite alla data di elezione del Presidente dell'Unité da parte della Giunta, a maggioranza assoluta, entro trenta giorni dalla data delle elezioni generali comunali.

Le Unités des Communes valdôtaines (di seguito Unités) sono, ai sensi dell'art. 8 della l. n. 6/2014, enti locali dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e di potestà statutaria e regolamentare, istituiti per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Ad esse, per esplicita previsione legislativa, si applica, in quanto compatibile e non derogata, la disciplina regionale in materia di ordinamento degli enti locali (in particolare, con riferimento allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione).

Ad esclusione del Comune di Aosta, che costituisce Unité autonoma (art.8, comma 2) le Unités sono composte da comuni confinanti che condividano un territorio ed obiettivi di sviluppo comuni (potendo ciascun comune fare parte di una sola Unité).

La legge regionale le definisce (all'art.8), individua il loro ambito territoriale (art. 9), il procedimento per la loro istituzione (art. 10), gli organi (artt. 11, 12, 13, 15 e 17), i contenuti del loro statuto (art. 14).

Il limite demografico minimo delle Unités è stabilito dall'art.9, comma 1, della l.r. n. 6/2014, (coerentemente con la l. n. 56/2014 che all'art.1, comma 107, ha previsto la sostituzione dell'art.14, comma 31 del D.L. n.78/2010 individuando il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni in 10.000 abitanti, ovvero 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane) in 10.000 abitanti. Tale limite è calcolato, ai sensi dell'art. 9, comma 3, sulla base dell'ultimo dato disponibile, alla data di entrata in vigore della legge regionale, fornito dall'ISTAT.

Tuttavia, al comma 2 dello stesso articolo è previsto che, anche al fine di salvaguardare le particolarità linguistiche e territoriali, il limite demografico minimo di 10.000 abitanti non

trovi applicazione nel caso in cui le proposte di associazione prevedano territori coincidenti con quelli delle attuali comunità montane.

Il procedimento per l'istituzione delle Unités è definito, nelle sue fasi, all'art.10 della l. n. 6/2014 e prevede che i comuni interessati definiscano una proposta di associazione mediante deliberazioni, di contenuto identico, dei rispettivi Consigli. Tali deliberazioni vengono successivamente trasmesse alla Regione entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Entro un mese dalla scadenza spetta alla Giunta regionale, con propria deliberazione (che deve essere adottata d'intesa con il CPEL) definire gli ambiti territoriali delle Unités. L'istituzione di queste è poi sancita da un decreto del presidente della Regione, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione.

All'art.10 sono disciplinati altresì i casi di mancata definizione della proposta di associazione entro i termini (cui segue una diffida ad adempiere da parte del Presidente della Regione, con eventuale successiva nomina di un commissario) o di presentazione di una proposta non conforme ai requisiti demografici e territoriali previsti all'art.9 (cui consegue, da parte della Regione, la richiesta di apportare modifiche alla proposta presentata, con eventuale sua definizione da parte della Regione stessa).

Sempre all'art.10 è inoltre previsto che, in seguito a deliberazione dei Consigli dei comuni delle Unités coinvolte (adottate a maggioranza assoluta dei loro componenti) l'appartenenza di un comune ad una Unité possa essere modificata da parte del Presidente della Regione con proprio decreto (comma 5).

L'entrata in vigore della legge regionale n. 6 del 2014 incide inoltre sui sotto-ambiti territoriali omogenei (SubATO) come definiti dalle disposizioni vigenti che possono essere modificati entro dodici mesi così da garantire la coincidenza territoriale con le Unités singole e associate.

Gli organi delle Unités sono il Presidente e la Giunta (art.11): essi sono costituiti, per espressa previsione legislativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica regionale e ad essi non possono essere corrisposti retribuzioni, gettoni, indennità o altri emolumenti (coerentemente con quanto disposto anche dal legislatore statale nella legge n. 56/2014, laddove prevede all'art.1, comma 108, che tutte le cariche nell'unione di comuni siano esercitate a titolo gratuito).

La legge regionale prevede un organo denominato Consiglio all'interno dell'Unité (come invece previsto all'art. 1, comma 105 della l. n. 56/2014 che apporta modifiche all'art.32 del T.U. enti locali stabilendo che «il consiglio è composto da un numero di consiglieri definiti nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune»); ciò può essere giustificato dalla presenza nell'ordinamento valdostano di un organo quale il CPEL, cui peraltro la stessa legge regionale n. 6 del 2014 riconosce un ruolo di interlocutore con la Conferenza dei Presidenti delle Unités di cui all'art. 17.

L'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'Unité è dunque individuato nella giunta, composta, ai sensi dell'art.12, dai Sindaci dei comuni associati cui appartiene la potestà statutaria e regolamentare (art.12, comma 2, lettere a) e b)). La giunta delibera, tra l'altro, in materia di bilanci preventivi, loro variazioni e rendiconti; in materia di convenzioni tra Unités e singoli comuni; in materia di atti di programmazione ed indirizzo; determina altresì

i criteri generali per la determinazione delle tariffe per la fruizione di beni e servizi (art.12, comma 2, lettere da a) a m)).

La Giunta elegge a maggioranza assoluta dei suoi componenti il Presidente dell'Unité e ha il potere di revocarlo. Ha potere di nomina e di revoca anche del Vicepresidente e dell'organo di revisione.

Al comma 3 dell'art.12 è prevista la disciplina transitoria, nelle more dell'approvazione del regolamento che disciplini il funzionamento della Giunta, con applicazione – per quanto compatibile – del regolamento per il funzionamento del comune associato con il maggior numero di abitanti.

Il Presidente dell'Unité ne è anche il rappresentante legale. Ha potere di nomina e di revoca del segretario, dei dirigenti (ove previsti) e dei responsabili degli uffici e dei servizi e in caso di assenza o impedimento temporaneo è sostituito da un Vicepresidente eletto a maggioranza assoluta tra i componenti della Giunta.

La legge statale n. 56/2014 stabilisce all'art.1, comma 106, che lo statuto dell'unione di comuni debba «rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime eventualmente disposti con legge regionale e assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali dalle medesime previsti». Questi obiettivi sono recepiti in prima battuta dalla legge regionale valdostana con particolare riferimento alle soglie demografiche minime e alla definizione degli ambiti territoriali di esercizio delle funzioni e dei servizi comunali. Con riferimento allo Statuto dell'Unité, invece, l'art.14 disciplina in particolare le modalità di approvazione (con rinvio alla l.r. n. 54/1998, art.33) e i contenuti fondamentali relativi alle modalità di coinvolgimento dei comuni associati, alla ripartizione delle competenze tra gli organi dell'Unité, alla sede di quest'ultima, alle ulteriori modalità di elezione del Presidente e del Vicepresidente e, da ultimo, alle forme di collaborazione con gli altri enti locali.

La legge regionale (art.22) disciplina nei suoi vari aspetti la successione delle Unités alle Comunità montane nei rapporti patrimoniali, organizzativi, amministrativi e finanziari sia nel caso in cui l'ambito territoriale dell'Unité coincida con l'ambito della preesistente comunità montana (nel cui caso la prima succede dalla data di costituzione, nella totalità dei rapporti giuridici attivi e passivi della Comunità) sia nel caso in cui non vi sia coincidenza (rendendosi in tal caso necessaria una deliberazione della Giunta regionale, da adottare di intesa con il CPEL entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge in esame).

L'art.15 della l.r. n. 6/2014 contiene disposizioni relative alla riorganizzazione degli uffici e del personale delle preesistenti Comunità montane, stabilendo al comma 1 il trasferimento (con le relative garanzie) del personale in servizio a tempo indeterminato alle Unités a decorrere dalla data di costituzione delle stesse e al comma 2 il divieto di superamento dei vincoli di spesa previsti dalla normativa regionale vigente in materia di assunzione del personale.

Il segretario dell'Unité, ai sensi del comma 3 dell'art.15, è incaricato dal Presidente secondo le modalità stabilite dalle relative fonti di disciplina (l.r. n. 48/1998 "Norme in materia di segretari degli enti locali della Regione Valle d'Aosta" e regolamento regionale n. 4/1999 "In materia di segretari degli enti locali della Valle d'Aosta"). È anche prevista la possibilità per le Unités di sottoscrivere convenzioni per il servizio di segreteria unicamente con uno o più

comuni che di esse facciano parte.

Naturalmente l'attività di segretario dell'Unité non va a sovrapporsi o sostituire quella dei segretari dei comuni in essa associati: essi dovranno adottare modalità operative improntate al principio di leale collaborazione, in modo da assicurare il coordinamento delle funzioni esercitate e dei servizi comunali svolti (art.15, comma 4).

6. Gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni comunali.

Attraverso la legge regionale n. 6 del 2014, la Regione Valle d'Aosta persegue l'obiettivo «di incrementare la qualità delle prestazioni erogate ai cittadini, riducendo complessivamente gli oneri organizzativi e finanziari e garantendo uniformi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio regionale» (art. 1). Ad una riduzione dei costi organizzativi che vanno traducendosi in una crescita della spesa pubblica, si accompagna l'obiettivo di trasferire anche al livello regionale l'uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art.117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

Il comma 2 dell'art. 1 l.r. n. 6/2014 richiama i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art.118 della Costituzione – nella prospettiva della specialità regionale – come base per il riconoscimento dell'articolazione territoriale valdostana in 74 comuni «quale espressione e risorsa del proprio tessuto identitario, culturale e sociale, a salvaguardia delle peculiarità culturali, linguistiche e storiche del proprio territorio montano».

All'art.2 della l.r. n. 6/2014 sono individuati gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni e dei servizi comunali.

Questi possono essere esercitati:

– in ambito territoriale *regionale* (comprendente il territorio dell'intera regione ai sensi dell'art. 3, comma 1, l.r. n. 6/2014) mediante convenzioni tra i comuni e: a) il CELVA; b) il comune di Aosta; c) l'amministrazione regionale.

– in ambito territoriale *sovracomunale* sia per il tramite delle Unités des Communes valdôtaines, sia mediante convenzioni tra enti locali.

– in ambito territoriale *comunale* per le funzioni residuali.

È stabilito che la Giunta regionale, con propria deliberazione da adottare d'intesa con il CPEL, elenchi qualora necessario attività e funzioni ricomprese nelle singole funzioni e servizi comunali da svolgersi in ambito territoriale regionale e sovra comunale (art. 2, comma 2 l.r. n. 6/2014).

Al di là di questa disposizione "di chiusura", tali funzioni sono elencate in modo piuttosto puntuale già all'interno della legge regionale.

In particolare, con riferimento a funzioni e servizi comunali da svolgersi in ambito territoriale regionale, è stabilito che i comuni esercitino in forma associata per il tramite del CELVA (che riceve pertanto un esplicito riconoscimento legislativo) funzioni e servizi

comunali relativi a: formazione degli amministratori e del personale degli enti locali; consulenza e assistenza giuridico-legale (con predisposizione di regolamenti-tipo e relativa modulistica; supporto alla gestione amministrativa del personale degli enti locali; attività di riscossione coattiva delle entrate tributarie degli enti locali mediante affidamento a terzi (art.4 l.r. n. 6/2014).

Con riferimento a funzioni e servizi comunali esercitati dai comuni in forma associata per il tramite del comune di Aosta, questi sono individuati in: piano di zona e sportello sociale; servizi ai migranti e servizio di accoglienza notturna; servizio di distribuzione di gas metano nei comuni; servizi cimiteriali di interesse regionale (art. 5 l.r. n. 6/2104).

Le funzioni e i servizi comunali esercitati in forma associata per il tramite dell'Amministrazione regionale sono, ai sensi dell'art.6 della l.r. n. 6/2014, quelli relativi: a procedimenti disciplinari per l'irrogazione delle sanzioni di maggiore gravità; alle attività del Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni; alle attività della Commissione indipendente di valutazione della performance; alle procedure selettive per il reclutamento del personale; alle espropriazioni per le opere o gli interventi di interesse locale che abbiano carattere di pubblica utilità.

Al comma 2 dell'art.6 della l.r. n. 6/2014 è precisato che resta fermo quanto disposto dalla l.r. n. 81 del 1987 relativa alla costituzione di una Società per azioni nel settore dello sviluppo dell'informatica (INVA Spa e ai compiti ad essa affidati in materia di sistema informativo territoriale e centrale unica di committenza regionale per i servizi e le forniture).

7. In particolare: l'ambito territoriale sovracomunale.

Lo svolgimento di funzioni e servizi comunali in ambito territoriale sovracomunale è oggetto di una disciplina maggiormente complessa sviluppata dalla legge regionale in due distinti capi (il capo III e il capo V, "intervallati" dal capo IV sull'esercizio di funzioni e servizi comunali da svolgersi in ambito territoriale comunale, che assume carattere residuale ai sensi dell'art.18) relativi all'esercizio di tali funzioni e servizi ora per il tramite delle Unités, ora mediante convenzioni tra comuni.

Le funzioni e i servizi comunali da svolgersi obbligatoriamente in ambito territoriale sovracomunale mediante convenzioni tra comuni sono quelle previste all'art.19 della l.r. n. 6/2014.

Si tratta di funzioni e servizi inerenti a: organizzazione generale dell'amministrazione comunale (in tale ambito è compreso anche il servizio di segreteria comunale); gestione finanziaria e contabile (con eccezione dell'accertamento e della riscossione volontaria e coattiva delle entrate tributarie, disciplinata – come si è visto *supra* – ai sensi dell'art.4, comma 1, lett. d) della legge in esame); edilizia pubblica e privata, pianificazione urbanistica, manutenzione dei beni immobili comunali; polizia locale; biblioteche.

Spetta ai comuni l'individuazione dell'ambito ottimale della convenzione, che deve essere unico per tutte le funzioni e i servizi sopra individuati e contemplare due o più comuni

contermini appartenenti (di preferenza) alla medesima Unité, la cui popolazione complessiva sia almeno pari a 1.000 abitanti, essendo comunque stabilito dal comma 3 dell'art.19 della l.r. n. 6/2014 che tale ambito territoriale ottimale debba obbligatoriamente comprendere comuni appartenenti alla medesima Unité entro la conclusione del mandato decorrente dalle elezioni generali comunali successive alla data di entrata in vigore della legge regionale. Restano ovviamente esclusi da tale obbligo i comuni che sottoscrivano questo tipo di convenzioni con il comune di Aosta, che costituisce Unité autonoma ai sensi dell'art.8, comma 2.

I contenuti obbligatori delle convenzioni restano quelli individuati all'art.104, comma 2, della l.r. n. 54/1998: ad essi, ai sensi dell'art. 20 della l.r. n. 6/2014, possono aggiungersi ulteriori contenuti al pari obbligatori, da stabilirsi con un procedimento complesso che prevede una deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi d'intesa con il CPEL entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge in esame.

Convenzioni aventi i contenuti di cui all'art.20 possono essere stipulate anche dalle Unités tra di loro o con singoli comuni «per la gestione associata di funzioni e servizi comunali che interessano ambiti territoriali più ampi» (art.9, comma 4 l.r. n. 6/2014).

Le funzioni e i servizi comunali da svolgere in ambito territoriale sovracomunale obbligatoriamente per il tramite delle Unités sono individuate all'art.16, comma 1, lettere da a) a e) e riguardano, tra l'altro, lo sportello unico degli enti locali (SUEL); un complesso di attività legate ai servizi alla persona, i servizi connessi al ciclo dell'acqua e dei rifiuti; il servizio di accertamento e riscossione volontaria delle entrate tributarie. In particolare, al comma 2, è previsto che i servizi alla persona e quelli connessi al ciclo dei rifiuti debbano essere esercitati in forma associata mediante convenzione tra due o più Unités. Tali forme di gestione associata seguiranno criteri individuati dalla Giunta regionale con deliberazione adottata d'intesa con il CPEL, previo parere della commissione consiliare competente.

L'esigenza di un coordinamento delle politiche relative ai servizi e alle funzioni gestite dalla Unités e quella di garantire uniformi livelli delle prestazioni sul territorio regionale vengono valorizzate dall'istituzione, all'art. 17 della legge regionale, di un apposito organo denominato Conferenza dei Presidenti delle Unités che ha sede presso il CPEL, che ne assicura il coordinamento e il funzionamento.

L'avvio delle gestioni associate previste dalla l.r. n. 6/2014 deve essere, ai sensi dell'art. 24, supportato dal punto di vista formativo e tecnico-organizzativo su iniziativa del CPEL, avvalendosi del CELVA con riferimento ad un complesso di attività (assistenza giuridico-amministrativa; formazione di amministratori e dipendenti degli enti locali favorendo «la condivisione di esperienze e l'approfondimento delle conoscenze»).

Come riconosciuto dallo stesso legislatore regionale, la piena operatività della riforma richiederà sul medio-lungo periodo (due anni dalla sua entrata in vigore) la programmazione di un'attività di riordino della legislazione regionale in materia di ordinamento degli enti locali (art.25).

Molto opportunamente, il comma 2 dello stesso articolo prevede che nelle more del riordino normativo, i riferimenti alle Comunità montane contenuti nelle disposizioni legislative e regolamentari vigenti debbano ritenersi effettuati, ove compatibili, alle Unités.

Viene inoltre precisato (art.26, comma 1) che nelle more della stipulazione delle convenzioni tra comuni per l'esercizio associato delle funzioni (sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale) rimangano valide le convenzioni in essere alla data di entrata in vigore della l.r. n. 6/2014 (e fermo restando il temine ultimo di cui al 31 dicembre 2015 previsto al comma 3 dello stesso articolo).

Al comma 3 dell'art.26 è stabilito che entro sei mesi dall'entrata in vigore delle legge regionale i comuni debbano individuare l'ambito ottimale di esercizio associato obbligatorio delle funzioni e dei servizi mediante convenzione ex art.19, ed entro quattro mesi da tale individuazione esercitino in forma associata tutte le funzioni e i servizi previsti da tale articolo.

Con riferimento all'esercizio di funzioni e servizi da parte delle Unités, è previsto che questi siano loro affidati con decorrenza dalle prime elezioni generali comunali successive alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 6/2014 (art.27).

1 Professore di Diritto Pubblico e Diritto Costituzionale presso Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro".

2 Il Consorzio dei Comuni della Valle d'Aosta ricadenti nel Bacino imbrifero montano della Dora Baltea (BIM), costituito con decreto del Presidente della Regione n. 328 in data 29 ottobre 1955, è un ente locale che esercita funzioni proprie in attuazione della legge 27 dicembre 1953, n. 959 (Norme modificatrici del T.U. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici) e della legge 22 dicembre 1980, n. 925 (Nuove norme relative ai sovracanoni in tema di concessioni di derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice).

3 Il CELVA è una società cooperativa a mutualità prevalente ex art. 2514 c.c. Pertanto, a norma dell'art. 223-duodecies, comma 6, Disposizioni di attuazione del Codice civile, allo stesso si applicano le agevolazioni fiscali disposte dalla legge a favore della cooperazione. Le norme relative al funzionamento interno del CELVA (ammissioni, obblighi, diritti, recesso, esclusione dei soci; patrimonio ed esercizio sociale, organi sociali, ecc.) sono contenute nello Statuto e rispecchiano quelle normalmente impiegate per le cooperative a mutualità prevalente. Il CELVA è regolato da uno Statuto approvato dall'Assemblea dei soci all'atto della costituzione nel 1998. In data 2 febbraio 2012 l'Assemblea del CELVA ha approvato le più recenti modifiche al proprio regolamento.