



Région Autonome Vallée d'Aoste
Regione Autonoma Valle d'Aosta

Présidence
du Gouvernement
Presidenza
della Giunta

1, Place Deffeyes - 11100 Aoste -
Tél. 0165/273111
Télécopie/fax 0165/273326
E-MAIL u-coreco@regione.vda.it

Département des collectivités locales,
des fonctions préfectorales et de la protection civile

Dipartimento enti locali,
servizi di prefettura e protezione civile.

Prot. n. 1693/2A/DIP.

Vs./Rif.

Ai Sindaci dei Comuni della Regione

Ai Presidenti delle Comunità Montane

Ai Presidenti dei Consorzi

Al Presidente del BIM

Alle Aziende di promozione turistiche

Al Presidente dell'IACP

Agli Assessori regionali

Ai Segretari comunali

*Al Presidente della Commissione
Regionale di Controllo*

Ai Segretari delle Comunità Montane

Ai Dirigenti regionali

Al Presidente dell'A.R.R.S.

Alle organizzazioni sindacali

LORO SEDI

Aoste, 27 GEN. 1999

Aosta,

OGGETTO: Legge regionale 7 dicembre 1998, n.54: “Sistema delle autonomie in Valle d’Aosta”

1) Premessa

Sul Bollettino ufficiale n. 52 del 15 dicembre 1998 è stata pubblicata la legge regionale in oggetto, che è entrata in vigore il 30 dicembre 1998.

La legge regionale 54/1998 è di fondamentale importanza per gli enti locali della Valle d’Aosta in quanto, in applicazione della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali attribuita alla Regione dalla legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, completa il quadro normativo generale, facendo diventare la Regione il soggetto di riferimento del sistema delle autonomie locali, sulla base di un progetto che tiene conto dell’originalità valdostana.

Basata sul principio di sussidiarietà, la legge regionale individua il Comune quale livello di governo fondamentale cui saranno assegnate le funzioni amministrative e gestionali, comprese quelle ancora oggi esercitate dalla Regione.

A quest’ultima rimane il ruolo, altrettanto fondamentale, di indirizzo e coordinamento, che si esercita attraverso la legislazione, la programmazione ed il controllo.

Non si tratta quindi soltanto di una legge ordinamentale degli enti locali, che sostituisce, in Valle d’Aosta, la legge 8 giugno 1990, n. 142, ma di una legge che pone anche le basi di una profonda riorganizzazione della Regione, con le modalità e la tempistica fissata dalla stessa legge.

Il nuovo sistema avrà la necessità, per la sua piena attuazione, di una serie di ulteriori leggi e regolamenti regionali ma, soprattutto, dell’adozione dei nuovi statuti degli enti locali che, nell’ottica della piena valorizzazione dell’autonomia normativa, ben più ampia di quella garantita dalla legislazione nazionale, saranno il cardine intorno al quale ruoteranno l’organizzazione ed il funzionamento degli enti stessi.

2) Conferimento di funzioni

La l.r. 54/1998 attribuisce alla Regione una responsabilità di legislazione e programmazione, tenuto conto delle esigenze delle comunità locali (art. 3).

A queste ultime, organizzate nei Comuni, che rappresentano il livello fondamentale di governo, sono riconosciuti (art.4) i poteri e le responsabilità relativi alle funzioni amministrative inerenti agli interessi ed allo sviluppo delle proprie comunità.

L'art. 7, comma 1, della l.r. 54/1998 attribuisce alla Regione le funzioni di legislazione, programmazione e controllo nelle materie individuate dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nonché le funzioni amministrative di interesse regionale individuate con legge regionale da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della l.r. 54/1998, e cioè entro il 30 dicembre 1999.

Con esclusione delle funzioni amministrative di interesse regionale individuate come sopra, tutte le altre saranno conferite ai Comuni, che le eserciteranno, di norma, in forma associata attraverso le Comunità montane, ai sensi dell'art. 82.

La procedura del conferimento delle funzioni è fissata dall'art. 11 ed è la seguente:

entro due anni dall'entrata in vigore della l.r. di cui all'art. 7, comma 1, e cioè entro il 30 dicembre 2001, la Giunta regionale, d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali, provvede a deliberare il conferimento delle funzioni:

- a) individuando, nell'ambito di ciascuna materia, le funzioni ed i compiti da conferire ai Comuni;*
- b) assegnando i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per lo svolgimento delle funzioni. Ai sensi dell'art. 57, la copertura finanziaria dei trasferimenti di funzioni regionali è assicurata in sede di legge finanziaria regionale;*
- c) individuando le modalità e le procedure per il trasferimento del personale regionale necessario per lo svolgimento delle funzioni conferite;*
- d) sopprimendo, trasformando o accorpando le strutture regionali e degli enti strumentali della Regione interessate al conferimento delle funzioni;*

- e) *rivedendo gli ambiti territoriali dei livelli intermedi di programmazione infraregionale, facendoli coincidere, normalmente, con gli ambiti territoriali delle Comunità montane.*

3) Autonomia normativa

Il momento di piena attuazione della legge coinciderà con l'adozione dei nuovi Statuti da parte dei Comuni: essi dovranno essere deliberati dai Consigli comunali entro un anno dall'entrata in vigore della legge, e cioè entro il 30 dicembre 1999, ai sensi dell'art. 117. Fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti, limitatamente alle materie ed alle discipline ad essi espressamente demandate, continuano ad applicarsi gli Statuti e le norme vigenti alla data di entrata in vigore della l.r. 54/1998.

L'autonomia statutaria è molto ampia, in quanto, oltre alle tradizionali materie già previste dall'art. 4 della l. 142/90, riprese dall'art. 34, comma 1, della l.r. 54/1998 (norme fondamentali per il funzionamento e l'organizzazione dell'ente, attribuzioni degli organi, forme di collaborazione, ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici.....), allo Statuto sono riservati:

- 1) l'eventuale previsione di un ufficio di Presidenza e di commissioni consiliari (art. 19, comma 5);*
- 2) la definizione delle competenze del Consiglio comunale (art.21, comma2), oltre a quelle obbligatorie di cui all'art. 21, comma 1. Si precisa che l'elenco degli atti di cui al comma 2 dell'art. 21 è puramente indicativo, per cui ogni Statuto potrà stabilire le competenze del Consiglio comunale in maniera flessibile, secondo le scelte di ciascun Comune, fermi restando il rispetto del principio della separazione tra funzioni di direzione politica e funzioni di direzione amministrativa di cui agli articoli 4 e 5 della l.r. 45/1995 e le competenze della Giunta comunale di cui all'art. 23, comma 1, della l.r. 54/1998. Ai sensi dell'art. 23, comma 2, le competenze di cui all'art. 21, comma 2, qualora non attribuite statutariamente al Consiglio, spettano di diritto alla Giunta comunale;*
- 3) la definizione del numero di Assessori componenti la Giunta comunale (art. 22, comma 1);*
- 4) le modalità di nomina della Giunta comunale (art. 22, comma 2);*

- 5) *l'eventuale nomina alla carica di Assessore di cittadini non facenti parte del Consiglio (art. 22, comma 3);*
- 6) *l'eventuale incompatibilità tra la carica di Consigliere e quella di Assessore (art. 22, comma 4);*
- 7) *l'eventuale attribuzione al Sindaco delle competenze in ordine ai provvedimenti di autorizzazione, di concessione o analoghi (art. 26, comma 2);*
- 8) *l'eventuale individuazione del Presidente del Consiglio comunale (art. 26, comma 3);*
- 9) *la previsione di forme di promozione della parità tra uomini e donne (art. 34, comma 2);*
- 10) *l'attuazione, in ambito locale, del principio di bilinguismo di cui all'art. 38 dello Statuto speciale (art. 34, comma 3);*
- 11) *la previsione di forme di valorizzazione dell'utilizzo del patois franco-provenzale (art. 34, comma 4);*
- 12) *nei Comuni di Gressoney-Saint-Jean, Gressoney-La-Trinité ed Issime, individuati con l.r. 19 agosto 1998, n.47, la previsione di forme di salvaguardia delle tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni di lingua tedesca (art. 34, comma 5);*
- 13) *le forme di pubblicità per i regolamenti comunali;*
- 14) *la disciplina dei rapporti tra i Comuni e le forme associative (art. 36, comma 1);*
- 15) *le modalità di procedimento del referendum popolare propositivo, consultivo e abrogativo, nel rispetto dei principi fissati dalla legge (art. 39);*
- 16) *i principi relativi alla presentazione di petizioni (art. 41);*
- 17) *l'eventuale previsione dell'istituto del difensore civico (art. 42);*
- 18) *l'eventuale articolazione del territorio del Comune in circoscrizioni di decentramento (art. 43).*

Si ribadisce che, ai sensi dell'art. 117 della l.r. 54/1998, fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti comunali continuano ad applicarsi gli statuti e le norme di leggi vigenti, limitatamente alle materie demandate dalla legge regionale all'autonomia statutaria.

In particolare, fino a tale data:

- a) le competenze del Consiglio comunale rimangono quelle fissate dall'art. 32 della l. 142/1990, e successive modificazioni, e da eventuali altre leggi disciplinanti la materia;*
- b) il numero di Assessori, le modalità di nomina della Giunta, le incompatibilità tra Assessori e Consiglieri, la presenza di Assessori esterni, rimangono disciplinati dalla l.r. 9 febbraio 1995, n.4, e successive modificazioni.*

Dopo l'entrata in vigore dei nuovi Statuti comunali, sono abrogate tutte le disposizioni di legge, diverse da quella in oggetto, che prevedono espressamente competenze a specifici organi del Comune (art. 117, comma 4), salvo quelle riguardanti materie di competenza statale.

Entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo statuto comunale, e cioè presumibilmente entro la fine dell'anno 2000, i Comuni adottano, ai sensi dell'art. 118, i regolamenti previsti dalla legge regionale. Si ricordano, in particolare, il regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale (art. 20), il regolamento sulle petizioni (art. 41), il regolamento sugli uffici e sui servizi (art. 46), il regolamento sul servizio di notificazione (art. 53), il regolamento sulle procedure contrattuali (art. 59).

4) Uffici e personale

Il titolo V della parte seconda della legge (Ordinamento degli uffici e del personale), va letto in stretta correlazione con le altre norme che sanciscono giuridicamente la costituzione del comparto unico del pubblico impiego in Valle d'Aosta:

- 1) la l.r. 23 ottobre 1995, n.45 (Riforma dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale della Valle d'Aosta e revisione della disciplina del personale), e successive modificazioni;*
- 2) la l.r. 12 luglio 1996, n.17 (Estensione agli enti locali della Valle d'Aosta dei principi di cui alla l.r. 45/1995);*

- 3) *il regolamento regionale 11 dicembre 1996, n.6 (Norme sull'accesso agli organici dell'amministrazione regionale degli enti pubblici non economici dipendenti dalla Regione e dagli enti locali della Valle d'Aosta), e successive modificazioni;*
- 4) *la l.r. 19 agosto 1998, n.46 (Norme in materia di segretari comunali della Regione autonoma Valle d'Aosta).*

Per il completamento del quadro normativo mancano ancora due tasselli, in fase di elaborazione:

- 1) *il regolamento regionale di attuazione della l.r. sui segretari, previsto dall'art. 5 della l.r. 46/1998;*
- 2) *il regolamento regionale per la disciplina delle mobilità del personale degli enti facenti parte del comparto, previsto dall'art. 47 della l.r. 54/1998.*

Un altro aspetto fondamentale della costituzione del comparto unico riguarda gli istituti contrattuali, che dovranno essere uniformati attraverso i contratti collettivi a livello regionale stipulati dall'Agenzia regionale per le relazioni sindacali, nel corso del quadriennio contrattuale 1998-2001, sulla base delle direttive già impartite a tal scopo dal Presidente della Giunta regionale.

L'intera operazione (uniformità degli istituti contrattuali e regolamento per la mobilità) è propedeutica al conferimento delle funzioni regionali agli enti locali di cui agli art. 8 e 11 della l.r. 54/1998, permettendo infatti di trasferire il personale regionale contestualmente alle funzioni, al fine di rispettare quanto previsto dall'art. 52 della legge, e cioè il limite complessivo del personale facente parte del comparto.

Nessun altro limite viene posto agli enti locali per le assunzioni, salvo le proprie capacità di bilancio e salvo quanto previsto dall'art. 48, comma 1, della legge: la possibilità di istituire qualifiche dirigenziali (oltre ai segretari comunali) solo nei Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti e nelle Comunità montane.

Si rammenta, a questo proposito, che la l.r. 45/1995 prevede la possibilità di assunzioni dall'esterno, con contratto di diritto privato, esclusivamente per la copertura di posti di qualifica dirigenziale previsti in organico.

Di particolare rilevanza è l'articolo 46 della l.r. 54/1998, che prevede:

- 1) *al comma 1, la disciplina, con apposito regolamento, o con modifica di quello già esistente ai sensi della previgente normativa statale, in conformità con lo statuto comunale, dell'ordinamento generale degli uffici e dei servizi (tale regolamento dovrà obbligatoriamente essere adottato, ai sensi dell'art. 118, entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo statuto);*
- 2) *ai commi 2 e 3, l'attribuzione ai segretari comunali ed agli altri dirigenti della direzione degli uffici e dei servizi e di tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnino l'amministrazione verso l'esterno, che la legge, lo statuto comunale o i regolamenti espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente. E' opportuno precisare, a questo proposito, che al segretario comunale compete obbligatoriamente la responsabilità di almeno un ufficio o servizio, anche in relazione a quanto disposto dall'art. 9, comma 2, della l.r. 46/1998, che attribuisce al segretario le funzioni dei dirigenti regionali, in particolare la funzione di direzione amministrativa di cui all'art. 5 della l.r. 45/1995. Spetta inoltre al segretario comunale, o ad un altro dirigente, se esistente, la funzione di sovrintendenza e di coordinamento degli uffici e servizi, ai sensi dell'art.9, commi 3 e 4, della l.r. 46/1998.*
- 3) *al comma 4, la possibilità, nei Comuni privi di personale di livello dirigenziale, oltre al segretario comunale, ed in relazione alla complessità organizzativa dell'ente, di attribuire, attraverso una previsione regolamentare, la responsabilità di uffici o servizi anche a dipendenti appartenenti ad una qualifica funzionale per l'accesso alla quale sia prescritto il diploma di laurea (attualmente, la 7^a qualifica funzionale del contratto degli enti locali).*

A questo proposito, si sottolinea che la disposizione è immediatamente operativa e che, pertanto, sono illegittimi, a decorrere dal 30 dicembre 1998, data di entrata in vigore della l.r. 54/1998, gli incarichi conferiti successivamente a tale data a dipendenti con qualifica inferiore alla 7^a.

Per gli incarichi conferiti in precedenza, sulla base delle disposizioni nazionali allora vigenti (art. 2, comma 13, della legge 191/1998), l'ente locale può procedere alla loro revoca oppure, qualora ciò sia impossibile in relazione all'organizzazione interna che l'ente si sia data, al loro mantenimento fino all'adozione del regolamento previsto dal comma 1 dell'art. 46. Si precisa che l'attribuzione di tali incarichi al personale dei livelli costituisce una possibilità, e non un obbligo, e che tale possibilità è strettamente correlata alla complessità organizzativa dell'ente, tenendo anche in considerazione la possibilità prevista dall'art. 26, comma 2, di

attribuire al Sindaco, con atto normativo, la competenza in ordine ai provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi.

Si sottolinea inoltre come la ripartizione degli uffici e dei servizi dovrebbe tener conto, almeno per i Comuni di minore dimensione, delle tre aree organizzative previste dai vigenti contratti di lavoro nazionali (amministrativa, contabile e tecnica), onde evitare una proliferazione di uffici e servizi, e relativi responsabili, non certo funzionale alle esigenze dell'ente.

Si ricorda che una scelta particolarmente funzionale per i Comuni di minore dimensione può essere quella del convenzionamento, sia per quanto riguarda il segretario che per i livelli apicali, al fine di accrescere la professionalità interna della struttura con conseguente miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione.

Si precisa infine che, dopo l'entrata in vigore della l.r. 54/1998, è illegittima l'attribuzione ai responsabili di uffici e servizi, successivamente a tale data, di indennità di funzione localmente determinate, come in precedenza previsto dall'art.2, comma 13, della l. 16 giugno 1998, n. 191. Tali indennità potranno infatti essere stabilite solo attraverso specifiche disposizioni contrattuali sulle quali, del resto, l'A.R.R.S. sta già lavorando.

Restano salve, ovviamente, le indennità eventualmente attribuite in precedenza, sulla base delle disposizioni nazionali allora vigenti, fermo restando le previsioni contrattuali regionali in materia.

- 4) ai commi 4 e 5, l'assegnazione, da parte della Giunta comunale, entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio da parte del Consiglio comunale, di specifiche quote di bilancio a ciascun soggetto responsabile di uffici o servizi, ai quali compete il potere di spesa su tali quote.*

Gli articoli 50 e 51 pongono il necessario rilievo sulla formazione del personale, individuando come strumento privilegiato l'Agenzia del lavoro di cui alla l.r. 17 febbraio 1989, n. 13.

Ai sensi dell'art. 51, comma 2, gli indirizzi della formazione del personale, le modalità organizzative, le risorse ad essa destinate e le modalità di compartecipazione finanziaria degli enti locali sono definiti dalla Giunta regionale, d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali.

5) Consiglio permanente degli enti locali

L'istituzione del Consiglio permanente degli enti locali costituisce una delle novità più sostanziali introdotte dalla l.r. 54/1998, in quanto mira ad assicurare il sistema di garanzie reciproche tra i due livelli di governo, i Comuni e la Regione.

Il Consiglio è l'organismo di rappresentanza degli enti locali della Valle d'Aosta, dotato di autonomia funzionale ed organizzativa, e rappresenta il momento di partecipazione degli enti stessi alla politica regionale (art. 60).

Esso si configura come una vera e propria Dieta degli enti locali, in quanto è composto da tutti i Sindaci ed i Presidenti di Comunità montana della Valle d'Aosta (art. 61); la sua costituzione ed il suo insediamento avvengono con decreto del Presidente della Giunta regionale, entro novanta giorni dall'inizio di ogni legislatura comunale (art. 62).

Il Consiglio, del tutto autonomo rispetto alla Regione, ha funzioni propositive e consultive, elencate all'art. 65 della legge e partecipa, con le procedure di cui agli articoli 66 e 67, ai processi decisionali dell'Amministrazione regionale, al fine di assicurare il concorso del sistema delle autonomie alla formazione dei disegni di legge di grande riforma in materia di enti locali, agli obiettivi della programmazione regionale ed ai provvedimenti a carattere regionale che interessano gli enti locali.

Particolarmente significativa è la procedura dell'intesa (art. 67, comma 2), in cui i due soggetti giuridici (Giunta regionale e Consiglio permanente degli enti locali), sono posti sullo stesso piano, in quanto si perfeziona con l'espressione dell'assenso di entrambi i soggetti. La procedura dell'intesa è prevista dalla l.r. 54/1998 in relazione ad alcuni passaggi estremamente importanti ai fini dell'attuazione della legge stessa:

- 1) l'art. 11, comma 1, sul conferimento ai Comuni delle funzioni amministrative regionali;*
- 2) l'art. 51, comma 2, sulla formazione del personale;*
- 3) l'art. 84, sui criteri per l'esercizio in forma associata, attraverso le Comunità montane, delle funzioni di competenza comunale che, per le loro caratteristiche tecniche e dimensionali, non possano esser svolte in modo ottimale dai Comuni.*

Ai sensi dell'art. 68, le disposizioni sul Consiglio permanente degli enti locali si applicano a tutte le norme regionali che prevedono forme di partecipazione degli enti locali ai processi decisionali della Regione, quali intese, accordi, pareri e consultazioni.

6) Comunità montana

La nuova natura e la nuova collocazione delle Comunità montane costituiscono un altro degli aspetti qualificanti della l.r. 54/1998.

L'art. 71, comma 1, definisce le Comunità montane come “enti locali finalizzati all’esercizio in modo associato delle funzioni comunali nonché dei servizi di base dei cittadini, in relazione alla migliore esecuzione dei compiti del livello di governo locale, sotto il profilo dell’efficienza, dell’efficacia, dell’economicità e dell’aderenza alle condizioni socio-territoriali”.

L'art. 72 attribuisce inoltre alle Comunità montane funzioni programmatiche di carattere generale, in particolare nell’ambito della pianificazione territoriale e dei servizi pubblici.

La Comunità montana assolve dunque un carattere essenzialmente strumentale. Essa si configura come la sede in cui, associandosi, i Comuni ottengono condizioni dimensionali e territoriali che permettono di svolgere, con un grado adeguato di efficienza e capacità, il consistente gruppo di funzioni regionali che saranno conferite ai Comuni, oltre alle funzioni comunali che saranno gestite in forma associata dalle Comunità montane, con le modalità analizzate in seguito.

L’obiettivo di associare Comuni affinché ottengano, collaborando, la dimensione necessaria per gestire una ampia gamma di funzioni non riguarda il Comune di Aosta, che già presenta la condizione dimensionale che altrove si intende raggiungere con le Comunità montane. Per tale ragione il Comune di Aosta è stato escluso dalle Comunità montane, pur rimanendo la sua caratteristica di capitale alpina valorizzata nel capo V della parte quarta della legge, di cui tratteremo oltre.

La l.r. 54/1998, pur sottolineando la novità del nuovo impianto della Comunità montana, non ha voluto modificare il quadro attuale della distribuzione territoriale delle Comunità (art. 73), lasciando aperta la definizione di nuovi orientamenti al riguardo. La sola modificazione che si è resa necessaria riguarda il Comune di Sarre, la cui appartenenza - per la nuova posizione di Aosta - passa dalla Comunità Mont Emilius alla Comunità Grand Paradis. Per altro verso occorre sottolineare che la legge (art. 74) prefigura una procedura sufficientemente agile - pur nel rispetto delle garanzie reciproche - per consentire la modificazione e l’adattamento territoriale delle nuove Comunità ai mutamenti della realtà socio-territoriale valdostana, lasciando l’iniziativa ed il potere decisionale alle comunità locali (Comuni e Comunità montane), configurandosi il decreto del Presidente della Giunta regionale di cui al comma 1 dell’art. 74 come un atto formale e dovuto.

La dimensione associativa, nella forma di collaborazione orizzontale, orienta l'organizzazione interna della Comunità. Come ente di gestione associativo, esso vede la sola rappresentanza degli associati - i Comuni - garantendo al tempo stesso la più alta legittimazione popolare, con la presenza nel Consiglio della Comunità dei Sindaci (o Vice Sindaci), che l'attuale legge elettorale regionale prevede eletti direttamente, oltre a due rappresentanti dei Consigli comunali, uno per la maggioranza e uno per la minoranza.

Il carattere in qualche modo federativo del Consiglio della Comunità, organo di indirizzo, offre la più alta garanzia della rappresentanza anche delle parti territorialmente più deboli dell'ente, e cioè i Comuni delle valli laterali e quelli meno popolosi.

Per quanto riguarda l'organo esecutivo (la Giunta della Comunità montana), esso è rimesso quasi completamente all'autonomia statutaria: fermo restando quanto stabilito dalla legge in oggetto, sarà infatti lo Statuto a stabilire competenze, composizione e modalità di elezione di tale organo (art. 78), sulla falsariga di quanto previsto per i Comuni.

Gli artt. 82 e 83 definiscono l'insieme delle funzioni esercitate dalle Comunità montane. Sono funzioni che provengono per un verso dalla Regione (art. 82) e per l'altro dai Comuni (art. 83). Si sottolinea che non si tratta di funzioni conferite alla Comunità, ma dell'esercizio in forma associata nella Comunità di funzioni comunali.

L'art. 82 stabilisce che le funzioni conferite ai Comuni - sulla base del principio di sussidiarietà di cui al titolo III della parte prima - debbano essere, di norma, gestite in forma associata attraverso la Comunità montana.

Tale insieme di funzioni (accompagnate dal corrispondente personale attualmente in servizio presso l'amministrazione regionale e dall'equivalente dotazione finanziaria) costituisce senz'altro l'elemento che configura le nuove Comunità montane come un soggetto particolarmente rilevante sul territorio valdostano.

L'art.83, d'altro canto, prevede l'esercizio associato di funzioni comunali, assecondando sotto il profilo normativo l'attuale tendenza alla gestione comune di funzioni comunali che per caratteristiche e dimensioni rischiano di non essere svolte in modo adeguato a livello locale. L'elenco indicativo di tali funzioni è stato predisposto tenendo presente l'obiettivo di rafforzare l'efficienza e l'efficacia dell'azione dei Comuni, dunque anche attraverso l'esercizio in forma associata di tali funzioni.

La procedura per lo svolgimento in forma associata delle funzioni comunali da parte delle Comunità montane è disciplinata dagli articoli 84 e 85 della legge :

- 1) *ai sensi dell'art. 84, entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale (e cioè entro il 30 dicembre 2000), la Giunta regionale, d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali, approva i criteri per l'esercizio in forma associata da parte delle Comunità montane delle funzioni di cui all'art. 83, individuando altresì soglie e parametri minimi, riferiti alle singole funzioni, sotto i quali le funzioni stesse sono esercitate obbligatoriamente dalle Comunità montane. Il sistema di applicazione dell'esercizio "verso l'alto" di funzioni propriamente comunali risulterà quindi flessibile, presupponendo il monitoraggio delle singole funzioni;*
- 2) *ai sensi dell'art. 85, entro 6 mesi dall'adozione delle deliberazioni della Giunta regionale di cui all'art. 84, il Consiglio comunale delibera l'esercizio in forma associata, attraverso le Comunità montane, delle singole funzioni comunali che non raggiungano le soglie minime individuate per la gestione a livello comunale. I rapporti finanziari e organizzativi tra Comuni e Comunità montane saranno regolati da apposite convenzioni, ai sensi dell'art. 86. Ai sensi dell'art. 56 della legge, i Comuni trasferiscono alle Comunità montane le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio di tali funzioni: a tal proposito sarà necessario rivedere, attraverso una modifica legislativa, i meccanismi dei trasferimenti finanziari agli enti locali previsti dalla l.r. 48/1995.*

Per quanto riguarda l'autonomia statutaria, il regolamento del Consiglio, gli istituti di partecipazione e di democrazia diretta, gli uffici ed il personale si rimanda, in gran parte, alle disposizioni previste per i Comuni.

È opportuno far presente che la nuova normativa sulle Comunità montane fin qui descritta, proprio per le profonde novità in essa introdotte, entrerà in vigore solo a decorrere dalla ricostituzione degli organi delle Comunità stesse susseguente alle prime elezioni comunali generali successive all'entrata in vigore della presente legge e cioè, probabilmente, nella primavera - estate del 2000, non essendo ancora stabilita la data delle elezioni comunali.

Fino a tale data:

- 1) *ai sensi dell'art. 123, comma 1, restano in carica gli organi della Comunità montana previsti dalla l.r. 91/1987, e successive modificazioni;*

- 2) *ai sensi dell'art. 123, comma 2, i limiti amministrativi delle Comunità montane rimangono quelli attuali, fissati dalla l.r. 91/1987, e successive modificazioni;*
- 3) *ai sensi dell'art. 124, comma 1, le Comunità montane continuano ad esercitare le funzioni ad esse attribuite dalla l.r. 91/1987, e successive modificazioni, e da altre leggi regionali;*
- 4) *ai sensi dell'art. 124, comma 2, le Comunità montane continuano ad esercitare le funzioni ad esse delegate dai Comuni e dalla Regione, ai sensi degli articoli 3 e 4 della l.r. 91/1987, e successive modificazioni.*

Ai sensi dell'art. 125, invece, le Comunità montane dovranno adottare gli statuti ed i regolamenti previsti dalla l.r. 54/1998 entro la data di ricostituzione degli organi ai sensi della presente legge: pertanto tale compito sarà a carico degli attuali organi delle Comunità.

Resta inteso che, in analogia con quanto disposto dall'art. 117 per i Comuni ed in relazione al rinvio alle disposizioni dei Comuni previsto dall'art. 88, fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti continuano ad applicarsi gli statuti e le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, ivi comprese le competenze del Consiglio previste dall'art. 10 della l.r. 91/1987, e successive modificazioni.

7) Associazione dei Comuni e BIM

L'Associazione dei Comuni costituisce per un verso una evoluzione della figura del Consorzio di cui alla legge 142/1990, e per l'altro l'introduzione di uno strumento elastico di libera associazione intercomunale analogo a quelli previsti dalle norme di ordinamento delle autonomie comunali di vari Stati dell'Unione europea e dei cantoni della Confederazione elvetica.

Pur non differendo sotto il profilo qualitativo dalla Comunità montana, essa stessa associazione - però obbligatoria - di Comuni, l'Associazione è uno strumento indispensabile per rispondere ad esigenze che per natura e dimensioni non siano affidabili alla Comunità montana.

Le Associazioni dei Comuni sono organismi strumentali dei Comuni, di funzionamento agile, dotati di un proprio Statuto, non dispongono di uffici e personale proprio, si avvalgono delle strutture dei Comuni membri, compresa la figura del segretario. La sede è stabilita presso uno dei Comuni membri, anche a rotazione; gli organi sono il Consiglio dei Sindaci e il Sindaco Presidente.

La dimensione che si configura per l'Associazione sarà indubbiamente limitata all'attuazione di alcuni progetti speciali - limitati spazialmente ma relativamente continui nel tempo - che necessitano della creazione di una personalità giuridica. L'indisponibilità di uffici propri sarà certamente la condizione che impedirà il sovrapporsi dell'attività dell'Associazione con quella della Comunità montana, permettendo nel contempo l'attuazione di progetti e compiti o la fornitura di servizi di natura contenuta o qualitativamente non affidabili alla Comunità montana tra cui, per esempio, quelli di carattere transfrontaliero.

A tale riguardo, in osservanza e in conformità con la normativa statale relativa agli accordi di cooperazione transfrontaliera, in applicazione della convenzione di Madrid ratificata dal Parlamento italiano e ai relativi accordi italo-francese e italo-elvetico, è previsto che possano far parte di tali associazioni collettività territoriali contermini ai Comuni valdostani associati.

Il passaggio dal sistema ex l. 142/90 (Consorzi) al sistema previsto dalla l.r. 54/1998 (Associazione dei Comuni) è regolamentato nelle disposizioni finali e transitorie della legge, all'art. 120.

Entro due anni dall'entrata in vigore della legge (30 dicembre 2000), i Comuni provvedono, anche in deroga ai limiti di durata previsti dai relativi atti costitutivi, alla revisione dei Consorzi e delle altre forme associative in atto, avendo a disposizione le seguenti possibilità:

- a) il trasferimento delle funzioni e del relativo personale alle Comunità montane;*
- b) il trasferimento delle funzioni alle Associazioni dei Comuni, con l'assorbimento del relativo personale nella dotazione organica dei Comuni facenti parte dell'Associazione;*
- c) lo svolgimento delle funzioni attraverso le altre forme di collaborazione previste dagli art. 103 (collaborazione nell'ambito del diritto privato), 104 (convenzioni), 105 (accordi di programma), ovviamente con l'assorbimento del relativo personale da parte dei Comuni.*

Un'importante norma transitoria è stabilita nei commi 4 e 5 dell'art. 120: i Consorzi esistenti alla data del 30 dicembre 1998, in particolare quelli polifunzionali e ben radicati sul territorio, che dimostrino l'impraticabilità delle ipotesi sopraelencate, possono, con deliberazioni motivate dei Consigli dei Comuni facenti parte dei Consorzi stessi, trasformarsi in Associazioni dei Comuni mantenendo, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 97, il personale in servizio e potendo prevedere, per disposizione statutaria, l'istituzione di un organo esecutivo. In tal caso, naturalmente, la normativa applicabile è quella prevista dalla l.r. 54/1998.

I termini per le operazioni sopradescritte sono quelli fissati dal comma 1 dell'art. 120 (30 dicembre 2000).

Al Consorzio dei Comuni della Valle d'Aosta ricadenti nel Bacino Imbrifero Montano della Dora Baltea (BIM) è dedicato il capo III della parte quarta (art. 99-102).

Le sue particolari funzioni storicamente radicate sul territorio valdostano, sono riconosciute all'art. 99 e ampliate all'art. 100, in cui si prevede la possibilità, per la Regione ed i Comuni, di delegare al BIM l'esercizio di funzioni di rilevanza regionale e sovracomunale.

L'art. 101 definisce gli organi del BIM, che sono l'Assemblea, composta da un rappresentante di ogni Comune consorziato da eleggersi dal Consiglio comunale tra i suoi componenti, la Giunta ed il Presidente.

Al BIM si applicano, in quanto compatibili, tutte le norme previste per le Comunità montane (art. 102).

Si ricorda infine che, ai sensi dell'art. 122, anche il BIM dovrà provvedere all'adeguamento del proprio statuto ai principi di cui alla presente legge entro il 30 dicembre 2000.

8) Disposizioni particolari per l'area di Aosta

Come sottolineato in precedenza, la Comunità montana riunisce i Comuni valdostani allo scopo di raggiungere soglie dimensionali utili ad un più efficace svolgimento in forma associata delle funzioni loro conferite dalla Regione o delle funzioni comunali che risulta più efficace gestire in modo collettivo.

Il Comune di Aosta, che già gode di tali caratteristiche dimensionali e che perciò non partecipa ad alcuna Comunità montana, esercita dunque direttamente sul suo territorio le funzioni che il titolo II della parte prima della legge gli conferisce (art. 106).

D'altro canto, al fine di meglio coordinare gli atti di pianificazione territoriale e il sistema dei servizi a rete di interesse comune, il Comune di Aosta ed i Comuni ad esso contigui si riuniscono in un organismo di concertazione, il Conseil de la Plaine d'Aoste.

Si tratta di un organismo essenzialmente propositivo e consultivo, che ha lo scopo di contribuire a governare in modo coordinato l'area urbana di Aosta e dei Comuni limitrofi, che hanno problematiche comuni.

Costituito dai Sindaci dei Comuni membri e coordinato dal Sindaco di Aosta, il "Conseil de la Plaine d'Aoste", che ha sede presso il Comune di Aosta, può prevedere la partecipazione, a titolo consultivo, di rappresentanti della Regione e di altri enti locali in relazione agli argomenti all'ordine del giorno.

Coerentemente con la filosofia della legge regionale, le Conseil è dotato della massima autonomia, sia per quanto riguarda la propria composizione, che può essere mutata su richiesta del Comune interessato, previa approvazione del Conseil stesso (art. 107, comma 3), sia per quanto riguarda il funzionamento e l'organizzazione, anch'essi approvati dal Conseil (art. 112).

9) Forme di gestione dei servizi pubblici locali

Il titolo II della parte quarta recepisce in larga misura quanto disposto dalla legge 142/1990 relativamente alle forme di gestione di pubblici servizi che abbiano per oggetto la produzione di beni e l'esercizio di attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali.

In tal senso esso disciplina cinque tipologie: la gestione in economia, la concessione a terzi, l'azienda speciale, l'istituzione e infine la società di capitali.

Rispetto alla normativa vigente è data inoltre facoltà alla Giunta regionale, su domanda motivata degli enti locali interessati, di autorizzare l'adozione di ulteriori forme di gestione di servizi pubblici.

Alcune novità sono introdotte, in particolare, per le aziende speciali (art. 114), la cui disciplina, nell'ottica della valorizzazione dell'autonomia dell'ente locale, è rinviata quasi completamente allo statuto, salvo quanto previsto dalla legge in oggetto e dalle norme del codice civile.

Un'altra importante novità riguarda il personale delle aziende speciali, i cui futuri contratti saranno stipulati dall'Agenzia regionale per le relazioni sindacali di cui all'art. 46 della l.r. 45/1995.

Ciò non significa che tale personale ricadrà nel comparto unico del pubblico impiego, ma semplicemente che il soggetto autorizzato a stipulare i contratti sarà l'Agenzia regionale, sulla base delle indicazioni dell'ente locale, e non più quella nazionale.

È evidente che, fino alla stipula dei contratti con le modalità di cui all'art. 114, comma 6, permarranno i contratti nazionali vigenti.

Per quanto riguarda l'istituzione (art. 115), le novità più sostanziali rispetto alla normativa nazionale sono costituite dal fatto che essa è dotata di proprio statuto, approvato dall'organo rappresentativo dell'ente locale, e che lo stesso può prevedere che l'istituzione abbia, ai fini della gestione, un proprio bilancio di previsione, nei limiti degli stanziamenti di bilancio dell'ente locale, ed un proprio rendiconto.

Ai sensi dell'art. 121, i Comuni provvedono alla revisione delle aziende speciali e delle istituzioni esistenti alle disposizioni di cui alla presente legge entro due anni dalla sua entrata in vigore, e cioè entro il 30 dicembre 2000.

10) Disposizioni particolari

Oltre alle norme di carattere generale fin qui descritte, la l.r. 54/1998 è innovativa, rispetto alla legislazione nazionale, per molti altri aspetti.

Nell'attesa di un maggiore approfondimento della normativa in questione, che potrà avvenire sia attraverso comunicazioni più specifiche che attraverso incontri mirati con gli operatori degli enti locali, si riassumono di seguito le novità più rilevanti immediatamente applicabili:

- 1) *la competenza in materia di approvazione del gonfalone e dello stemma del Comune è attribuita al Presidente della Giunta regionale, su proposta del Comune stesso (art. 16).
Viene così a cadere la competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia, prevista dai RR.DD. 7 giugno 1943, n. 651 e n. 652.
La procedura da seguire sarà oggetto di specifiche comunicazioni, mentre l'organo comunale competente a formulare la proposta sarà stabilito dallo Statuto del Comune, ai sensi dell'art. 21 della l.r. 54/1998.
Nell'attesa dell'approvazione del nuovo Statuto, resta ferma la competenza del Consiglio comunale, ai sensi delle norme statali soprarichiamate;*
- 2) *il Sindaco determina di agire e di resistere in giudizio per conto del Comune (art. 26, comma 1). Si ritiene che, per analogia, tale competenza sia attribuibile anche al Presidente della Comunità montana;*
- 3) *il Sindaco ed il Vicesindaco assumono le proprie funzioni, ivi comprese, per il Sindaco, quelle di ufficiale di governo, all'atto della proclamazione degli eletti e prestano giuramento, davanti al Consiglio comunale, di osservare lealmente la Costituzione e lo Statuto speciale (art. 27, comma 1).
Distintivo del Sindaco è la fascia con i colori e gli stemmi della Repubblica, della Regione e del Comune (art. 27, comma 2);*
- 4) *le funzioni proprie del Sindaco sono delegabili, in via temporanea e permanente, solo al Vicesindaco, in relazione alla sua elezione diretta (art. 30);*
- 5) *l'obbligo di astensione dalle deliberazioni da parte dei componenti degli organi collegiali dei Comuni, nel caso di deliberazioni riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini fino al quarto grado non si applica ai provvedimenti normativi di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta tra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini (art. 31). Tali disposizioni si applicano anche al Segretario comunale.*

*Il Presidente della Giunta regionale
- Dino Viérin -*