UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO
Dipartimento di Sociologia
e Ricerca Sociale

Master di secondo livello in Previsione Sociale

COMUNI TRENTINI: I PRIMI PASSI PER UNA GESTIONE CONDIVISA E CAPACE DI AFFRONTARE LE SFIDE DEL FUTURO

Relatori

Prof. Roberto Poli

Dott. Rocco Scolozzi

Candidato

Dott. Gian Maria Manfredi

anno accademico 2016/2017

INDICE

INDICE TABELLE **1**

INDICE GRAFICI **1**

INDICE DELLE IMMAGINI **1**

INTRODUZIONE **2**

BREVE STORIA DELLE GESTIONI ASSOCIATE IN TRENTINO DAL 1957 AL 2017 ..... **5**

La prima Comunità della Vallagarina: esempio virtuoso di progetto sovracomunale 5
L'esperienza dei comprensori: un primo tentativo di gestione sovracomunale dei servizi. 8
Le comunità di valle: un nuovo tentativo di proporre le gestioni sovracomunali. 10
Gestioni associate, un modello innovativo per un Trentino virtuoso 14

FUSIONI DI COMUNI IN TRENTINO ALCUNI DATI E NUMERI **16**

INTERVISTE STRATEGICHE: FASE ESPLORATIVA **24**

Metodo dell'intervista strategica 24

Interviste svolte 25
Interviste strategiche: conclusioni 33

ANALISI DELLE INFORMAZIONI RACCOLTE: METODI DELLE SYSTEM DYNAMICS **34**

Teoria dei sistemi – Un linguaggio per pensare, comunicare e apprendere fenomeni complessi 34
La sfide del futuro dei comuni trentini: garantire servizi per non rischiare lo spopolamento delle piccole comunità 35
Una considerazione sul sistema presentato: la pressione fiscale tributaria 36

Possibili soluzioni 37

Fusioni fra comuni da processo a percorso, per costruire l'abitudine a lavorare di sistema 40
Possibili soluzioni o interventi 41

Valorizzazione e rappresentatività delle comunità naturali 43
Possibili soluzioni 44

CONCLUSIONI **45**

FONTI **48**

Bibliografia 48
Rassegna stampa 48
Sitografia 48
Normativa 49

Indice tabelle

Tabella 1Numero referendum per fusioni o aggregazione, fonte PAT *17*
Tabella 2 Numero di comuni in Trentino anno 2009 - anno 2014 ..... *18*
Tabella 3 Numero comuni per numero abitanti negli anni 2009, 2017 e 2020. ..... *18*
Tabella 4 Referendum con esito negativo che coinvolgevano comuni con differenze demografiche. *20*
Tabella 5 Referendum consultivi aventi oggetto fusioni fra comuni che hanno avuto esito positivo in Trentino *21*
Tabella 6 Referendum consultivi aventi oggetto fusioni fra comuni che hanno avuto esito negativo in Trentino *23*

Indice grafici

Grafico 1 Numero di comuni in Trentino anno 2009 - anno 2014 ..... *18*
Grafico 2 Confronto fra il numero di comuni per abitanti anni 2009 e 2020 ..... *19*

Indice delle immagini

Figura 1 Mappa dei Comprensori-Trentino *8*
Figura 2 Mappa delle Comunità di Valle-Trentino *12*
Figura 3 Tratta dalla presentazione dell'assessore Dal Doss alla "Settimana della ricerca IRES Piemonte"-15 giugno 2016. ..... *17*
Figura 4 Modello dinamiche demografiche nei comuni *39*
Figura 5 Modello progetti sovracomunali *42*
Figura 6 Spaccato della Vallagarina anno1629 ..... *43*
Figura 7 Modello rappresentatività percepita *44*

Introduzione

Nel 2014 la Provincia Autonoma di Trento per mezzo dei suoi organi esecutivi ha approvato la legge provinciale 13 novembre 2014, n. 12, ad oggetto "Modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), della legge provinciale 15 giugno 2005, n. 7 (legge provinciale sul Consiglio delle autonomie locali 2005), e di disposizioni connesse" (per i dettagli vedi paragrafo; "Gestioni associate, un modello innovativo per un Trentino virtuoso"). La norma ha come obiettivo la riforma istituzionale delle comunità di valle e la riorganizzazione dei comuni trentini, molti dei quali si sono trovati di fatto ad un bivio: fusione o gestioni associate.

La riforma, data l'importanza e il suo impatto sul sistema pubblico trentino, è stata oggetto di un ampio dibattito pubblico.

Da una parte si possono riconoscere coloro che erano e sono contrari al diktat intrinseco nella riforma. Questo gruppo considera la soluzione un'imposizione dall'alto, nel caso specifico dalla Provincia, per sopperire ad alcune delle difficoltà in cui si trova il capillare sistema pubblico del Trentino a causa della crisi economica e dei tagli alla spesa pubblica. La soluzione delle fusioni, secondo i sostenitori di questa tesi, rischia di generare altri problemi come ad esempio: la perdita di rappresentatività e di importanza di alcuni territori a discapito di altri; la perdita delle identità, di campanile; un peggioramento nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Dall'altro lato i promotori e i sostenitori del progetto "fusioni" vedono invece in questa soluzione un'occasione per offrire delle nuove e migliori prospettive al territorio, per creare enti in grado di affrontare le sfide del futuro fra le quali la sempre maggiore complessità degli adempimenti amministrativi con i limiti imposti dalla legge, e quindi per rispondere meglio alle future esigenze dei cittadini.

Nel mezzo si può individuare un gruppo eterogeneo che comprende coloro che vedono nelle fusioni il primo passo verso una completa riforma del sistema pubblico trentino e pensano che la soglia dei 5000 abitanti contenuta nella norma (per i dettagli vedi paragrafo; "Gestioni associate, un modello innovativo per un Trentino virtuoso") debba essere estesa, e che di conseguenza fusioni e gestioni associate debbano interessare realtà anche più grandi al fine di realizzare enti più efficaci ed efficienti. In questo gruppo ci sono anche coloro che sono convinti che la riforma delle comunità di valle abbia generato un vuoto politico e decisionale importante che rende difficile la gestione di determinati servizi che hanno, per loro natura, la necessità di avere una regia territoriale più ampia rispetto al singolo comune ma senza per questo pregiudicare le necessità dei singoli territori (ad esempio i servizi sociali).

Con condizioni nettamente più vantaggiose, sotto forma di contributi e altri benefici normativi, per i comuni che avrebbero scelto la via della fusione dal 2014 al 2016, in 124 comuni del Trentino si è votato per decidere la fusione: l'esito dei referendum ha portato, o meglio porterà, entro il 2020 a passare dai 217 comuni del 2014 a 168 comuni complessivi in Trentino.

Nonostante questa significativa riduzione dei comuni, figlia della riforma messa in atto con la legge provinciale 13 novembre 2014 n. 12, vanno fatte due considerazioni:

1. nel 2016 vi sono state altre 11 consultazioni referendarie, che hanno coinvolto 45 comuni, e solo 4 hanno avuto esito positivo;
2. dei nuovi comuni sorti in seguito a fusioni, compresi quelli che nasceranno fra il 2018 e il 2020, solo 3 nuovi comuni superano i 5000 abitanti, costituendo delle nuove realtà che potrebbero incontrare difficoltà gestionali in futuro.

In particolare la prima di queste considerazioni potrebbe farci pensare che l'impulso derivante dalla riforma abbia perso la sua forza.

Nell'ambito del dibatto pubblico molti hanno dato diverse interpretazioni agli insuccessi dei referendum sulle fusioni: l'eccesso di campanilismo dei cittadini, la percezione della popolazione che le fusioni servano solo per ridurre i costi dell'apparato pubblico, la paura di perdere importanza, il carattere impositivo, dall'alto, della norma.

Addentrarsi nei motivi di questi insuccessi è, probabilmente, un esercizio assai complesso ma tenuto conto che i trend attuali, sia a livello nazionale che europeo, vedono una costante riduzione dell'apparato pubblico nei prossimi venti, trent'anni, potrebbe risultare più costruttivo ragionare su quali siano i criteri da considerare in futuro per una rivisitazione condivisa del comparto delle autonomie locali che tenga conto:

- della natura delle sfide e delle problematiche future che si troveranno ad affrontare e gestire gli enti locali: ambientali, sociali, economiche, ecc.;
- del rapporto delle dimensioni degli ambiti territoriali rispetto alla popolazione;
- del rapporto delle dimensioni degli ambiti territoriali rispetto ai servizi erogati;
- del rapporto della popolazione rispetto ai servizi erogati;
- degli interessi condivisi dei diversi territori e delle soluzioni migliori per svilupparli;
- delle eventuali eccezioni e delle motivazioni alla base di queste.

Lo scopo di questo elaborato è quello di evidenziare quali saranno alcune delle principali sfide del futuro per gli enti locali, in particolare per i comuni, e individuare elementi e fattori che potranno aiutare i comuni a superare queste sfide o che potranno essere d'ostacolo al superamento delle stesse.

Questo tema è stato affrontato attraverso tre fasi:

1. nella prima fase è stata effettuata una raccolta di informazioni presenti e passate sul sistema autonomie locali e sull'andamento dei processi di fusioni. In particolare, è stata riscostruita la storia delle "gestioni associate" dagli anni 60 sino ad oggi secondo la regola dei *future studies* per la quale per costruire una visione del futuro su un dato argomento per un certo periodo (esempio, a 30 anni e quindi nel 2047) è utile ricostruire il passato, andare indietro, per un periodo del doppio (esempio 60 anni, quindi guardare fino al 1957) al fine di individuare trend specifici. In questa fase, in particolare, è stato individuato un trend molto significativo che arriva intatto a noi dal 1200: l'importanza delle comunità naturali.

2. La seconda fase è stata esplorativa ed è stata affrontata utilizzando una serie di interviste strategiche a soggetti esperti sul tema. Nello specifico, sono stati intervistati funzionari e amministratori pubblici, allo scopo di individuare:
    a. le sfide del futuro che i comuni si troveranno ad affrontare;
    b. le risorse che questi hanno a disposizione per superare queste sfide;
    c. gli ostacoli che potranno acuire queste sfide;
    d. le dinamiche che vedono coinvolte queste sfide.
3. Durante la fase finale, i temi di cui ai punti precedenti sono stati analizzati e sviluppati attraverso tecniche e metodologie della system dynamics.

Breve storia delle gestioni associate in Trentino dal 1957 al 2017

La prima Comunità della Vallagarina: esempio virtuoso di progetto sovracomunale

Sul finire degli anni Sessanta nasceva in Vallagarina, su iniziativa spontanea dei comuni lagarini, la prima "Comunità della Vallagarina", nata dalla necessità di rispondere *"alla congerie di problemi innescati dall'evolversi in campo economico, e quindi necessariamente a livello sociale, di processi radicali di razionalizzazione ed espansione dei settori primario e secondario, dall'agricolo all'industriale, e oltre"* [Cont 2014].

Erano gli anni in cui il basso Trentino si preparava a vivere e raccogliere i frutti del "miracolo economico italiano", anni in cui la città di Rovereto aveva deciso di legare il proprio futuro alla sua vocazione industriale promuovendo lo sviluppo di questo settore.

Contemporaneamente nelle aree rurali e periferiche della Vallagarina il settore primario ancora arretrato non era in grado di garantire un adeguato sostentamento economico agli addetti del settore e alle loro famiglie così Rovereto, centro industriale nascente, costituii in quegli anni un polo d'attrazione occupazionale per tutto il territorio circostante con tutte le conseguenze del caso: abbandono del settore agricolo a favore di quello industriale; contemporaneo abbandono delle campagne e delle aree periferiche di valle a favore delle aree industriali; aumento significativo della pendolarità quotidiana.

Alla luce di queste situazioni la città della quercia si trovò ad affrontare una crescente moltitudine di problemi e difficoltà come, ad esempio, l'acquisizione di nuove aree edificabili, l'acquisizione di nuove fonti energetiche, la necessità di armonizzare i settori economici, ecc.

Preso atto di queste difficoltà e dei mutamenti socio economici che stavano interessando la Vallagarina, gli amministratori roveretani si resero conto che: prima di tutto le risorse organizzative ed economiche a disposizione della città non erano sufficienti per gestire l'intera situazione; secondo, che alcuni di questi fenomeni erano al di fuori del loro campo di azione e che di conseguenza non potevano essere gestite solo dal punto di vista della città, ma che era necessario affrontare questa situazione da un punto di vista più ampio, che andasse oltre i confini della città e coinvolgesse gli altri attori della Vallagarina.

Su questi presupposti nacque la prima "Comunità della Vallagarina" concepita e realizzata dagli Amministratori municipali dei comuni lagarini proprio per affrontare e tentare di risolvere i problemi che insorgevano in questo nuovo, per l'epoca, contesto socio economico, con il preciso intento di creare un attore politico sovracomunale che riuscisse a gestire in maniera armonica lo sviluppo e il futuro dell'intera valle, come esemplificato nell'articolo 1 dello statuto della Comunità della Vallagarina:

Art. 1 […] promuovere, coordinare ed attuare iniziative dirette al progresso economico–sociale ed al benessere della zona, nonché di predisporre, in collaborazione con altri organi competenti, appositi piani di sviluppo e di integrazione.

Terminata la procedura per il riconoscimento giuridico la Comunità della Vallagarina inizia il suo lavoro. Primo passo realizzare un piano preliminare di sviluppo della vallata che comprendesse le seguenti dimensioni sociali ed economiche:

- Demografica;
- Comunicazione e trasporti;
- Fonti di energia;
- Opere idrauliche e forestali;
- Creazioni di installazioni industriali;
- Sviluppo agricolo;
- Artigianato;
- Turismo;
- Commercio, fiere e mercati;
- Istruzione professionale;
- Installazioni e servizi vari;
- Strumenti giuridici e amministrativi;
- Problemi dell'economia montana;
- Credito e risparmio;
- Cooperazione.

Sulla base del progetto, sottoposto a procedura concorsuale, venne stilato un piano d'azione articolato in una serie di interventi che prevedevano: uno sviluppo razionalizzato del settore secondario che non andasse ad intaccare il patrimonio ambientale della vallata; corsi di preparazione e riqualificazione professionale; rivisitazione del settore primario con conversione e riassetto dell'attività agricola; coordinazione del settore terziario; riassetto della viabilità verso Rovereto attraverso una razionalizzazione dei trasporti e delle infrastrutture viarie, in modo da consentire rapidi spostamenti dei lavoratori e limitare le migrazioni verso i poli industriali promuovendo la residenzialità nei luoghi d'origine; sviluppo e promozione del settore turistico.

A fianco di queste azioni era necessario prevedere lo sviluppo dei servizi a favore dei lavoratori, delle loro famiglie (sanità e istruzione) e dell'edilizia privata.

Breve biografia della prima "Comunità della Vallagarina"

9 febbraio 1957. Ha luogo la prima riunione dei sindaci del Mandamento di Rovereto presso la sede municipale di Rovereto. La riunione è presieduta dal sindaco di Rovereto Giuseppe Veronesi, alla presenza degli assessori del comune di Rovereto e del Presidente del Consiglio Regionale Remo Albertini. In questa sede il presidente e l'assessore Maurizio Monti prospettarono la necessità di istituire un consorzio tra i Comuni lagarini con l'intento di migliorare la situazione economica della vallata.

25 maggio 1957. Riunione a cui prendono parte i sindaci di Ala, Avio, Brentonico, Villa Lagarina, Vallarsa e Calliano a cui partecipò anche il Presidente della Comunità della Lessinia. In questa sede venne decisa l'istituzione di un Comitato per l'elaborazione di uno schema di statuto comunitario sulla base di altri statuti di enti consortili previsti dalla "Legge sulla montagna" del 1955, n. 383.

20 marzo 1958. Nuova seduta in cui i sindaci esaminarono ed approvarono la bozza di statuto elaborata, che passò poi all'approvazione dei singoli consigli comunali e infine della Giunta regionale. Un documento del dicembre 1957 rivela inoltre l'attivazione delle A.C.L.I (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani) per l'istituzione del consorzio.

20 novembre 1959. Data del decreto del Presidente della Giunta regionale del, n. 12, pubblicato in data 24 novembre sul Bollettino ufficiale della Regione, n. 48 con la quale veniva istituita La Comunità della Vallagarina. Facevano parte della comunità i Comuni di Avio, Besenello, Calliano, Isera, Mori, Nogaredo, Nomi, Pomarolo, Pannone, Rovereto, Terragnolo, Trambileno, Vallarsa, Villa Lagarina, Volano. Nel 1961 aderirono anche i Comuni di Ala e Brentonico (D.P.G.R. del 12 settembre 1961, n. 82) e il Comune di Folgaria (D.P.G.R. del 24 novembre 1961, n. 115).

15 gennaio 1960. Prima riunione dei delegati

14 febbraio 1960. Presso la sala Riccardo Zandonai di Corso Rosmini a Rovereto, avvenne la ratifica assembleare dei deputati eletti dai comuni e la nomina della giunta. Nel settembre fu eletto presidente della Comunità Maurizio Monti, rinnovato fino al novembre 1964 (ndr a quella data gli succederà Guido Benedetti, che terrà la carica fino all'estinzione dell'ente).

12 luglio 1969. Nel corso dell'assemblea dei delegati viene presentata una proposta di elaborare la modifica alla struttura e alle funzioni dell'ente in adeguamento alle nuove disposizioni normative provinciali. La proposta fu respinta. Pur non essendo stato reperito un documento ufficiale che dichiari la cessazione della Comunità della Vallagarina è da considerare data di estinzione quella del 9 dicembre 1969, trascorsi 10 anni dal termine della pubblicazione del decreto istitutivo sul Bollettino ufficiale della Regione.

9 dicembre 1969. Cessazione della prima Comunità della Vallagarina, sulla base dell'articolo 5 dello statuto che fissava in dieci anni la durata della Comunità della Vallagarina, salvo successiva proroga da parte degli enti consorziati che non fu dunque avanzata.

Nel dettaglio il progetto della Comunità della Vallagarina prevedeva uno sviluppo organico dell'intera vallata come si trattasse di un'unica grande città policentrica.

In fase di realizzazione il piano di sviluppo previsto, animato da un pensiero di sistema, trovò più di un ostacolo in quanto affiorarono progressivamente *"le singole ambizioni campanilistiche"* [Cont 2014] di alcuni degli attori coinvolti. Un esempio fra tutti, più di un comune pretese la realizzazione di una propria area artigianale industriale, quando nel progetto di vallata erano state appositamente previste solo tre aree adibite al settore secondario al fine di preservare il patrimonio ambientale e agricolo della valle.

Per concludere l'esperienza, la Comunità Vallagarina ci dimostra che già sul finire degli anni Sessanta sia gli amministratori che i cittadini avevano intuito la necessità di agire e ragionare al livello sovracomunale per

affrontare le sfide del futuro. Purtroppo questa intuizione non ebbe gli opportuni riscontri sul lato pratico dove le correnti "*campaniliste*" finirono per disattendere e far deviare la azioni di sviluppo dalle scelte iniziali. Rimane il rammarico di non aver potuto vedere come gli amministratori lagarini avrebbero potuto, sulla base dell'esperienza decennale acquisita, andare a migliorare e modificare l'operato della Comunità della Vallagarina ponendo rimedio agli errori commessi in quanto la convenzione fra i comuni non venne prorogata.

L'esperienza dei comprensori: un primo tentativo di gestione sovracomunale dei servizi.

Fra le ragioni per le quali non venne prorogata la prima Comunità della Vallagarina riveste un ruolo importante la legge provinciale 2 marzo 1964, n.2, in materia di "Ordinamento urbanistico della provincia trentina", che istituiva dei consorzi di comuni denominati comprensori, legge fortemente voluta da Bruno Kessler allora amministratore della Provincia Autonoma di Trento.

I comprensori nascono come ente intermedio fra la provincia e i comuni, che vanno a sostituire le comunità montane (istituite con la legge 3 dicembre 1971, n. 1102). Negli anni Sessanta la popolazione trentina presentò alla provincia diverse istanze in favore di una maggiore autonomia locale, richieste che si concretizzarono nella realizzazione dei comprensori.

I comprensori come ente giuridico si basavano sui principi di:

Figura 1 Mappa dei Comprensori-Trentino

- Sussidiarietà. I compiti di gestione amministrativa della cosa pubblica devono essere affidati all'ente più vicino alla cittadinanza.
- Adeguatezza. La gestione amministrativa della cosa pubblica diventa di competenza dell'ente gerarchicamente superiore se l'ente cui è affidata non è adeguato a realizzare una funzione o un servizio richiesto in maniera efficace ed efficiente a causa di lacune organizzative;
- Differenziazione. Un sistema diversificato è possibile anche nell'ambito della stessa tipologia di ente al fine di tenere conto delle caratteristiche specifiche dell'ente considerato.

Come consorzi di comuni si ispiravano alla prima Comunità della Vallagarina ed avevano quali obiettivi generali:

- migliorare il livello di sviluppo del territorio;
- evitare l'isolamento delle comunità periferiche;
- evitare la scomparsa dei comuni più piccoli.

Obbiettivi da perseguire attraverso le competenze delegate ai comprensori dalla provincia in materia di:

- assistenza e beneficenza pubblica, compresi i servizi sociali;
- assistenza scolastica, ed edilizia scolastica relativa a strutture per il primo ciclo di istruzione;
- edilizia abitativa pubblica e sovvenzionata;
- assistenza sanitaria attraverso l'erogazione di una serie di prestazioni quali: igiene e profilassi, veterinaria, medicina scolastica, prevenzione ed educazione sanitaria;
- urbanistica.

Competenze che in diverse fasi furono oggetto di un'ulteriore regolamentazione come ad esempio per la sanità che con la legge provinciale 23 novembre 1973, n. 56 in materia di "Unificazione dei presidi sanitari di base", in cui si affidò ai consorzi e ai comprensori il coordinamento di tali attività nonché l'amministrazione dei presidi ospedalieri. Seguita dalla legge regionale 30 aprile 1980, n. 6, in materia di "Ordinamento delle Unità Sanitarie Locali", che adeguò e stabilì l'ordinamento e la suddivisione del territorio in distretti così come sancito dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, in materia di "Istituzione del servizio sanitario nazionale". La stessa legge prevedeva inoltre l'organizzazione di dodici unità sanitarie per ogni comprensorio, più tardi ridotte a una sola. O come nel caso dei servizi socio-assistenziali con le leggi provinciali 25 settembre 1978, n. 40, "Provvedimenti per la ristrutturazione dei servizi socio-sanitari a livello comprensoriale" e 6 dicembre 1980, n. 33, "Disciplina del servizio sanitario provinciale".

Con il tempo però i comprensori finirono per perdere gran parte del loro potere operativo. Da una parte perché per ragioni organizzative fu necessario accentrare alcuni servizi in capo alla provincia al fine di garantire un'offerta uniforme laddove c'erano vallate con minore numero di comuni e con un minor gettito di introiti; dall'altra parte perché gli ambiti di competenza territoriali dei comprensori si erano dimostrati poco funzionali. Questi ambiti erano stati tracciati in maniera artificiale e comprendevano comunità che non avevano una tradizione di collaborazione e che, cosa ancora più critica, erano eterogene per caratteristiche geografiche e socio-economiche. Per questi motivi era difficile individuare dei bisogni, degli obiettivi comuni da perseguire e di conseguenza i rapporti fra gli enti consorziati erano altrettanto difficili. Queste considerazioni sono rafforzate dal fatto che in quei casi in cui il territorio dei comprensori rispettava una comunità di valle ben definita nella quale vi era una tradizione di collaborazione fra le comunità i comprensori si sono dimostrati enti molto più efficienti, come ad esempio le realtà della Val di Fiemme, del Primiero, della Val di Sole e della Val di Fassa.

L’esperienza dei comprensori termina quando la Corte Costituzionale dichiarò illegittima l'elezione dei rappresentanti del comprensorio, sancita dalla legge provinciale 26 aprile 1982, n. 8. “Disciplina per l'elezione dell'assemblea comprensoriale", andando a esautorare ulteriormente i comprensori. Il conflitto con la Corte costituzionale nacque dal fatto che il comprensorio fu inteso non come ente istituzionale ma anche come «mero erogatore di servizi». Dopo questa sentenza i comprensori continuarono la loro attività sul territorio ma con un’autorità significativamente ridimensionata.

Concludendo, con tutte le loro difficoltà i comprensori sono stati il primo tentativo a livello provinciale di gestire alcuni servizi a livello sovracomunale. I comprensori, come detto sopra, pagarono una definizione del territorio troppo artificiosa e una scarsa capacità di incidere sui processi decisionali, in quanto non erano direttamente titolari delle materie di loro competenza ma agivano per delega.

Le comunità di valle: un nuovo tentativo di proporre le gestioni sovracomunali.

Con il decreto legge 25 febbraio 2000, n. 67, in materia di "Promozione delle autonomie, attuazione del principio di sussidiarietà e riordino dell'organizzazione della Provincia Trentina", si avviò il processo di riforma dell'assetto istituzionale della provincia autonoma al fine di superare le evidenti difficoltà incontrate dai comprensori. Il processo di riforma sfocia nel 2006 con l’approvazione della riforma, legge 6 giugno del 2006 n. 3, che prevede il passaggio dall'istituto giuridico dei comprensori a quello delle comunità di valle e l'istituzione di un consiglio delle autonomie.

Le comunità di valle vanno a sostituire i comprensori e sono pensate, dal punto di vista teorico, con la volontà di tutelare i principi di:

- salvaguardia dell’identità delle collettività locali
- valorizzazione dell’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati
- attuazione del principio di sussidiarietà
- partecipazione al processo di integrazione europea
- garanzia delle stesse opportunità e di livelli minimi di servizio per tutti i cittadini
- sostenibilità dello sviluppo
- partecipazione degli enti locali alla determinazione delle politiche provinciali.

La norma con la quale vengono istituite le comunità di valle nasce con il chiaro intento di rendere le istituzioni locali (Comuni e Comunità) in grado di rispondere in modo adeguato ai bisogni e alle esigenze di sviluppo sociale ed economico dei territori organizzando i servizi pubblici nel contesto territoriale più adeguato per rispondere agli standard di efficacia ed efficienza. Per fare questo la norma prevede:

- programmazione e coordinamento tra i diversi livelli (provincia, comunità di valle, comuni);
- riorganizzazione dei servizi pubblici secondo nuovi ambiti territoriali;

- maggior coinvolgimento degli enti locali nelle politiche sovracomunali e provinciali.

Per concorrere alla piena realizzazione della norma sono trasferite ai comuni, con obbligo di esercizio associato per mezzo delle comunità di valle ivi comprese quelle trasferite in delega ai comprensori, le seguenti competenze:

- assistenza scolastica ed edilizia scolastica relativa alle strutture per il primo ciclo di istruzione;
- assistenza e beneficenza pubblica, compresi i servizi socio-assistenziali, nonché il volontariato sociale per i servizi da gestire in forma associata;
- edilizia abitativa pubblica e sovvenzionata;
- urbanistica;
- espropriazioni per le opere o gli interventi d'interesse locale a carattere sovracomunale;
- programmazione economica locale per il rispettivo ambito territoriale;
- programmazione socio-economica;
- azioni e attività d'interesse locale nelle materie:
- agricoltura;
- foreste e alpicoltura;
- incremento della produzione industriale;
- sviluppo della montagna;
- artigianato;
- fiere e mercati;
- turismo e commercio;
- infrastrutture d'interesse locale a carattere sovracomunale, comprese le infrastrutture scolastiche;
- opere e interventi d'interesse locale a carattere sovracomunale relativi alla prevenzione dei rischi, alla protezione e alla gestione dell'emergenza;
- servizi pubblici d'interesse locale;
- ciclo dell'acqua, con particolare riguardo ai servizi di acquedotto, fognatura e depurazione;
- ciclo dei rifiuti;
- trasporto locale;
- distribuzione dell'energia;
- polizia locale.

L’obbligo di gestione associata a mezzo delle comunità di valle viene introdotto per fare in modo che la dimensione degli ambiti sia idonea ad assicurare l’esercizio delle funzioni e l’organizzazione dei servizi ad un adeguato livello di economicità.

La norma individua i criteri per la definizione dei territori di competenza delle comunità di valle e sancisce la partecipazione dei comuni nella definizione di questi. Rispetto ai comprensori che erano disegnati artificiosamente questa è una grande novità. Alcuni dei criteri presi in esame per ridisegnare gli ambiti delle comunità di valle sono:

- omogeneità dei bisogni e delle caratteristiche socio-economiche;
- integrazione delle caratteristiche geografiche;
- grado di identificazione, comunanza nelle caratteristiche etnico-linguistiche e nelle tradizioni storico culturali della popolazione;
- rispetto del principio di adeguatezza con riguardo alle caratteristiche orografiche e storico-culturali.

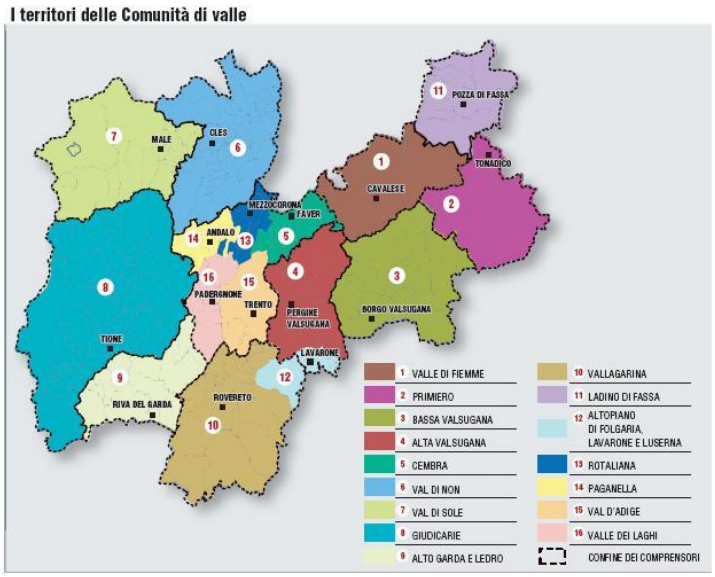

Figura 2 Mappa delle Comunità di Valle-Trentino

Nel 2009 prima dell'avvio ufficiale delle comunità di valle, fissato per il primo gennaio 2010, vengono introdotte, legge provinciale 27 novembre 2009 n.15, alcune modifiche tra le quali la più significativa riguarda le modalità di nomina degli organi delle comunità di valle. Si passa da un sistema di elezione dei membri dell'assemblea "indiretto", dove facevano parte del consiglio i sindaci dei comuni e un ulteriore numero di componenti (uno o due per comune a seconda del numero di comuni coinvolti nella comunità) eletti fra e dai componenti dei consigli comunali; ad un sistema "misto" dove 2/5 del consiglio sono nominati da ciascun comune mentre i restanti 3/5, e il presidente della comunità, sono eletti direttamente a suffragio universale. Questa scelta aveva un doppia ricaduta: prima di tutto ridurre la distanza fra cittadini e comunità di valle aumentando il controllo politico di questi sulle comunità, secondo rendere ancora più autonome le comunità nelle loro scelte rispetto alla provincia ed ai comuni che rappresentano in modo da contrattare eventuali imposizioni da parte dei comuni più grandi e rappresentativi all'interno del territorio.

La riforma incontrò fin da subito forti resistenze da parte delle forze politiche di opposizione del governo provinciale. Resistenze che a pochi mesi dall'entrata in vigore delle comunità si concretizzarono in una raccolta di firme tra la popolazione al fine di indire un referendum per l'abrogazione delle stesse. La consultazione referendaria si svolse il 29 aprile 2012 ottenendo un'affluenza pari al 27,38% e quindi non

raggiungendo il quorum: ad ogni modo, il 93,56% dei votanti si espresse in favore dell'abolizione delle comunità di valle.

Superato senza grandi difficoltà il referendum abrogativo, le comunità di valle andarono in crisi il 28 luglio 2014 quando il Consiglio di Stato (sentenza numero 3994 del 28 luglio 2014) giudicò rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di alcuni articoli della legge provinciale 3 del 2006. Il ricorso era stato promosso dal comune di Vallarsa che si opponeva ai criteri e alle modalità di attuazione delle gestioni associate obbligatorie mediante le comunità.

Nelle motivazione della scelta del Consiglio di Stato si legge: *"le funzioni amministrative comunali nel territorio della Provincia di Trento vengono a subire una rilevante diminuzione a tutto vantaggio di un nuovo ente intermedio non previsto dalla Costituzione, dallo Statuto della Regione Autonoma Trentino Alto Adige, né tantomeno dai decreti legislativi di trasferimento alla Regione stessa o alle Province di Trento e di Bolzano e comunque non assimilabile alle ordinarie Comunità Montane oppure alle unioni di Comuni"*. Questa decisione scaturiva dal fatto che con la riforma dei comprensori due terzi l'assemblea della Comunità di Valle erano eletti a suffragio universale diretto. Nella sua sentenza il Consiglio di Stato segnala che anche la precedente attribuzione ai comprensori di compiti che si venivano a sovrapporre a quelli dei Comuni o si diversificavano da quelli della Provincia, finiva per realizzare la sottrazione di competenze agli enti territoriali di base, violando apertamente la Costituzione.

La coerenza con questi principi costituzionali si può riconoscere esclusivamente a quelle strutture di raccordo funzionale in cui permanga e sussista il carattere di pluralità dei Comuni che lo compongono senza alterare l'assetto delle competenze degli enti territoriali di base.

Per concludere, le comunità videro aumentare la quantità e la qualità delle competenze loro affidate rispetto ai comprensori e avevano degli ambiti di competenza più omogenei ed adeguati al raggiungimento degli obiettivi previsti. La qualità delle competenze in particolare, che si manifestava nella titolarità delle competenze, avrebbe dovuto permettere alle comunità di diventare un attore più significativo a livello decisionale rispetto ai comprensori che agivano solo per delega. La migliore rappresentatività territoriale, con la quale si è passati da undici comprensori a sedici comunità di valle, rispettando quindi i legami storici e geografici (come nei casi delle comunità della Val di Cembra, della Valle dei laghi, dell'Altopiano di Folgaria, Lavarone e Luserna, Altopiano della Paganella e Piana Rotaliana prima inglobate in comprensori più ampi), avrebbe dovuto rendere più efficaci, rappresentative e condivise dalla popolazione le comunità di valle rispetto ai comprensori.

Nonostante questi accorgimenti, le comunità non riescono a trovare l'appoggio della popolazione, ne è la dimostrazione il referendum indetto nel 2012, e neppure da parte dei comuni e dei loro amministratori, come dimostrato dal ricorso degli amministratori di Vallarsa che portò alla decisione del consiglio di stato ed altre

piccole scaramucce e minacce presentate in varie realtà del Trentino in relazione ai servizi sovracomunali gestiti dalle comunità.

Gestioni associate, un modello innovativo per un Trentino virtuoso

Nel 2014 in seguito alla pronuncia del Consiglio di Stato, alle problematiche emerse relativamente alla legge del 2006 e ad alcune contingenze del sistema socio economico, gli amministratori provinciali si sono trovati di fronte all'esigenza di modificare la riforma istituzionale del 2006. A questa necessità si è aggiunta l'urgenza di approvare e varare il provvedimento di modifica prima delle elezioni amministrative previste per il maggio del 2015. Il risultato che scaturisce da queste esigenze è la legge provinciale 13 novembre 2014, n. 12, ad oggetto "Modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), della legge provinciale 15 giugno 2005, n. 7 (legge provinciale sul Consiglio delle autonomie locali 2005), e di disposizioni connesse". La norma modifica la legge provinciale di riforma istituzionale n. 3 del 2006 individuando un nuovo assetto dei rapporti istituzionali con l'obiettivo di valorizzare le peculiarità locali, semplificare il quadro istituzionale attraverso la revisione degli organi delle comunità e la riorganizzazione dei comuni. La riforma che ne esce viene giudicata da molti politici ed osservatori come "non epocale", ma nonostante queste affermazioni mosse soprattutto da parte dell'opposizione, porta a notevoli cambiamenti nel sistema autonomie locali.

Vengono riviste le comunità di valle nel loro ruolo e nei meccanismi di nomina dei loro amministratori. L'obiettivo della riforma istituzionale è far sì che le Comunità di Valle possano diventare il luogo di confronto e supporto per gli enti territoriali. Per fare questo, parte delle risorse disponibili per i futuri investimenti sovracomunali saranno messe in campo e gestite attraverso un fondo di finanza locale distinto non più su ambito comunale, ma ad un livello più ampio di comunità. Nel nuovo ente saranno i sindaci dei comuni membri a decidere gli obiettivi e gli interventi strategici da dare al territorio, gestendo in modo collegiale le risorse economiche della Comunità e saranno sempre loro a nominare gli organi della comunità.

Cosa forse più importante, la riforma rivede la disciplina delle gestioni associate obbligatorie che sono passate da un livello di comunità ad un livello di ambito associativo che coinvolge i comuni di dimensione pari ad almeno 5000 abitanti salvo deroghe. La norma individua i compiti e le attività soggetti all'obbligo di gestione associata:

- segreteria generale;
- personale;
- servizio finanziario;
- servizio entrate;
- ufficio tecnico;
- urbanistica e pianificazione del territorio;

- servizio anagrafe e demografico;
- commercio;
- servizi generali.

Con provvedimento, assunto d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, sono determinati gli ambiti associativi, le modalità di svolgimento delle gestioni associate e gli obiettivi di riduzione della spesa da raggiungere mediante questi. In questo modo, si è suddiviso il territorio provinciale in 38 ambiti associativi che ricomprendono 145 comuni per una popolazione complessiva di circa 288000 abitanti.

Nei 145 comuni sono ricompresi anche 8 comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti che non sono tenuti all'obbligo di gestione associata ma che si sono prestati a supportare comuni limitrofi più piccoli: Cles, Riva del Garda, Predaia, Rovereto, Levico Terme, Pergine Valsugana, Baselga di Pinè, Mezzocorona.

Nella stesura definitiva della norma, le deroghe all'obbligo di gestione associata sono le seguenti:

- territori caratterizzati da eccezionali particolarità geografiche o turistiche;
- comuni con 3000 abitanti che siano in grado di assicurare livelli di spesa delle gestioni associate di quelli con 5000;
- comuni che, dal 2013 fino alle elezioni comunali del 2015, hanno avviato la procedura per la fusione;
- quelli che vogliono fondersi in un comune di almeno 2000 abitanti o che ha interessato tre o più comuni entro un anno dalla data di entrata in vigore della deliberazione di individuazione degli ambiti associativi.

Alla luce delle deroghe, l'obbligo delle gestioni associate si intreccia con il tema delle fusioni in quanto era prevista una deroga per i comuni che entro il 10 novembre 2015 avessero avviato processi di fusione di un nuovo comune di almeno 2 mila abitanti o che coinvolgesse almeno tre comuni. Il premio per i comuni che sarebbero andati a fusione è allettante: per tre anni i nuovi comuni avrebbero ricevuto i finanziamenti provinciali oltre ai contributi della Regione per i comuni coinvolti in fusioni.

In conseguenza a questa situazione i comuni si sono trovati di fronte ad un bivio: gestioni associate o fusione? La norma impone tempi stretti in quanto la decisione doveva essere presa entro il 10 novembre 2015 data entro la quale i comuni che intendevano andare a fusione avrebbero dovuto aver avviato il processo, cioè averlo deliberato o in alternativa aver raccolto le firme per i referendum, anche se certamente la volontà della Provincia era quella di incentivare l'aggregazione dei servizi comunali perseguendo un criterio di economicità della spesa oltreché mantenere (se non innalzare) il livello qualitativo degli stessi servizi.

Fusioni di comuni in Trentino alcuni dati e numeri

Sino dagli anni 50, come accennato nei paragrafi precedenti, da una parte i politici trentini hanno intuito la necessità di gestire alcuni servizi in forma sovracomunale al fine di garantire la quantità e qualità dei servizi erogati e uno sviluppo sostenibile e armonico del territorio. Dall'altra parte i cittadini hanno sentito la necessità che i servizi erogati sul territorio provenissero da un ente più vicino alla popolazione, come testimoniano le istanze presentate negli anni Sessanta con le quali chiedevano una maggiore autonomia per gli enti locali.

In questo quadro generale, complice una congiuntura economica favorevole, fusioni e unioni di comuni hanno avuto un ruolo marginale e secondario nel sistema istituzionale provinciale e il numero di comuni è rimasto pressoché invariato negli anni.

Con la legge provinciale 13 novembre 2014 n. 12 i comuni, come già spiegato in precedenza, si sono trovati di fronte ad un bivio: gestioni associate o fusione, con condizioni nettamente più vantaggiose, sotto forma di contributi e altri benefici normativi, per i comuni che avrebbero scelto la via della fusione. Non a caso i promotori dell'ultima riforma istituzionale non hanno mai nascosto la volontà della Provincia di incentivare l'aggregazione dei servizi comunali perseguendo un criterio di economicità della spesa oltreal fatto di mantenere (se non innalzare) il livello qualitativo degli stessi servizi.

La provincia d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali fissava, all'interno della riforma, alcune deroghe all'obbligo di gestire in forma associata alcuni servizi, tra queste quella di maggior rilievo per le fusioni è stata certamente:

> *[…] Comuni che vogliono fondersi in un comune di almeno 2000 abitanti o che ha interessato tre o più comuni entro un anno dalla data di entrata in vigore della deliberazione di individuazione degli ambiti associativi […]*

Questa deroga frutto dei lavori della commissione che ha discusso e redatto il testo della legge provinciale 13 novembre 2014 n. 12 poggia su dati raccolti relativamente ai costi cittadino pro-capite dei comuni trentino che mostrano una curva ad "U" all'altezza dei 2000/2500 abitanti (Figura 3).

Alla luce della norma molti comuni hanno avviato dei processi di fusione tanto che nel triennio 2014-2016 si sono svolti 41 dei 44 (tabella 1) referendum consultivi aventi oggetto fusioni o aggregazioni promossi in Trentino.

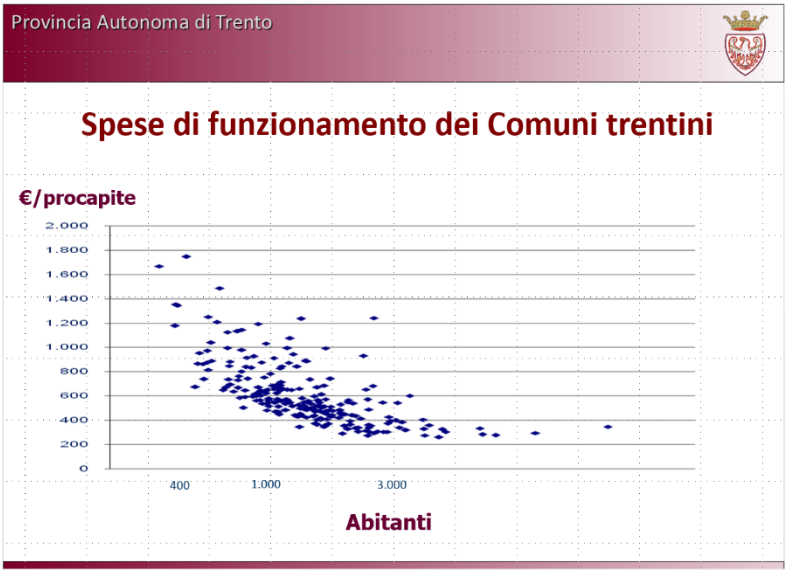

Figura 3 Tratta dalla presentazione dell'assessore Dal Doss alla "Settimana della ricerca IRES Piemonte"-15 giugno 2016.

I 44 referendum svolti dal 2004 ad oggi hanno coinvolto 128 comuni (di cui uno, Castel Ivano, è stato coinvolto in due referendum relativi ad aggregazioni) per un totale di 113.334 elettori ed hanno avuto un'affluenza media alle urne pari al 58,94% a fronte di un quorum del 40%[1].

Tabella 1Numero referendum per fusioni o aggregazione, fonte PAT

	Numero referendum per fusioni o aggregazioni		
Anno	Esito positivo	Esito negativo	**Totale**
2004-2013	2	1	**3**
2014	5	2	**7**
2015	15	4	**19**
2016	6	9	**15**
Totale	**28**	**16**	**44**

Di questi 44 referendum 28 hanno avuto esito positivo ed hanno portato, o porteranno entro il 2020, alle fusioni di due più comuni per un numero totale di comuni che passerà dai 223 comuni del 2009 ai 168 del 2020 (Tabella 2 e Grafico 1).

[1] Ai sensi dell'articolo 5 del testo coordinato hanno diritto di partecipare alla votazione per referendum tutti i cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali dei Comuni interessati ed ivi residenti. Hanno altresì diritto di partecipare alla votazione per referendum i cittadini iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero. Tali elettori NON sono computati per la determinazione del quorum dei votanti necessario per la validità del referendum

Tabella 2 Numero di comuni in Trentino anno 2009 - anno 2014

Anno	Numero comuni
2009	223
2010	217
2011	217
2012	217
2013	217
2014	217
2015	210
2016	177
2017	177
2018	176
2019	175
2020	168

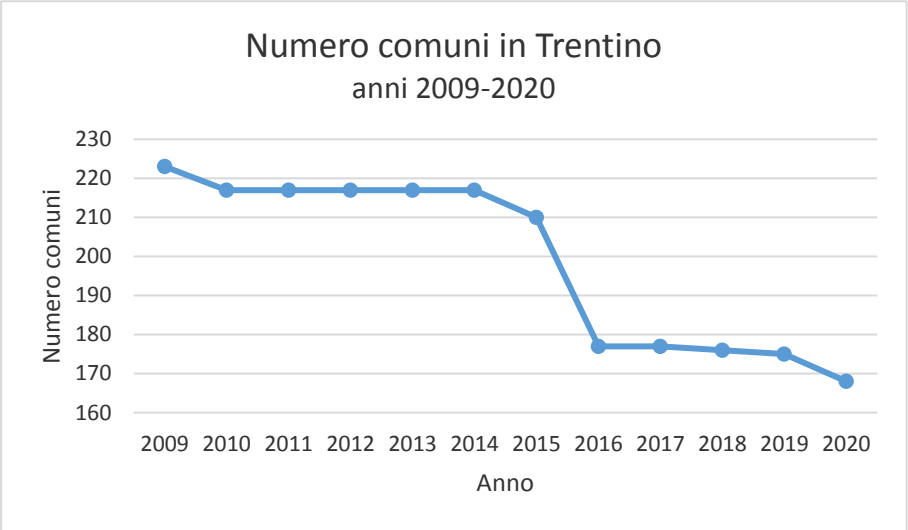

Grafico 1 Numero di comuni in Trentino anno 2009 - anno 2014

Come possiamo vedere dal grafico 2 la riforma istituzionale realizzata attraverso la legge provinciale 13 novembre 2014 n. 12 ha avuto un considerevole impatto sul numero complessivo dei comuni in Trentino.

Tabella 3 Numero comuni per numero abitanti negli anni 2009, 2017 e 2020.

	Numero comuni per numero di abitanti									
Anno	**1000 a meno**		**1001-2000**		**2001-5000**		**Più di 5000**		**Totale**	
2009	112	50,22%	64	28,70%	34	15,25%	13	5,83%	223	100%
2017	69	38,98%	50	28,25%	40	22,60%	18	10,17%	177	100%
2020	62	36,90%	45	26,79%	43	25,60%	18	10,71%	168	100%

In particolare possiamo osservare come, probabilmente al netto della deroga alle gestioni associate, processi di fusione hanno riguardato soprattutto i comuni con una popolazione inferiore ai 1000 abitanti i quali sono passati o passeranno da 112 comuni a 62, quindi dal 50% circa dei comuni totali al 37% circa (tabella 3 e grafico 2) con un conseguente aumento dei comuni con una popolazione superiore ai 2000 abitanti.

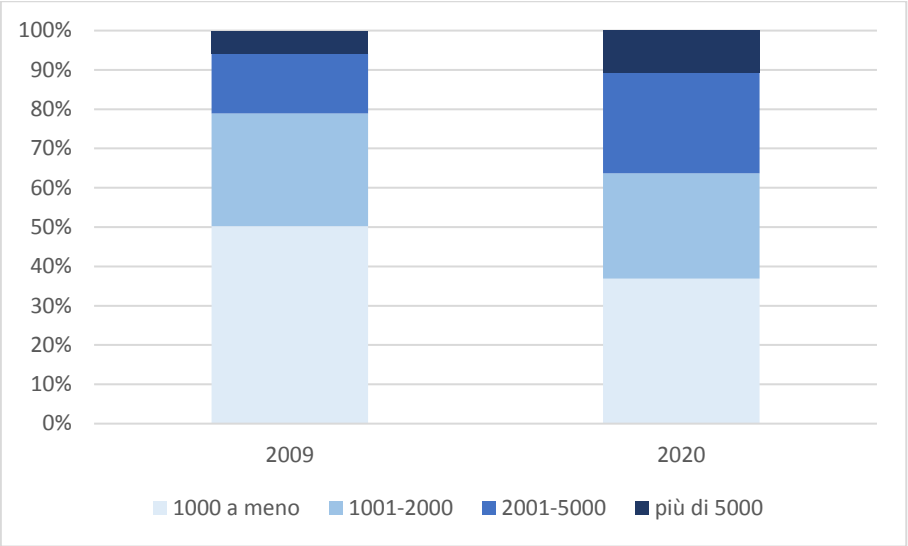

Grafico 2 Confronto fra il numero di comuni per abitanti anni 2009 e 2020

Prendendo in esame i 16 referendum che hanno avuto esito negativo abbiamo 4 casi in cui non si è raggiunto il quorum del 40% in uno dei comuni coinvolti, e quindi il referendum potrà essere riproposto nei prossimi anni senza necessità di cambiare in alcun modo la proposta; 4 casi in due comuni ha vinto il no; nei restanti 8 casi solo in un comune il referendum ha avuto esito negativo.

Vanno inoltre esposte due situazioni peculiari:

1. Per quanto riguarda il comune di Borgo Chiese nato il primo gennaio 2016 dalla fusione dei comuni di Brione, Cimego e Condino, la prima consultazione del 2014 che comprendeva il comune di Castel Condino ha avuto esito negativo ed il comune è nato in seguito alla consultazione fra i tre comuni nell'anno seguente.
2. Nel caso di San Jean di Fassa il referendum era stato proposto dai Pozza di Fassa e Vigo di Fassa e aperto a Soraga e Mazzin ed ha avuto esito positivo nei due comuni proponenti e esito negativo nei due comuni coinvolti in seconda battuta.

Per finire è interessante notare come nei quattro casi in cui non si è raggiunto in quorum questo non è stato raggiunto in fusioni che coinvolgevano comuni con una discreta differenza demografica e non è stato raggiunto nei comuni con il maggior numero di abitanti (tabella 4).

Tabella 4 Referendum con esito negativo che coinvolgevano comuni con differenze demografiche.

Proposta fusione:	
Cavallese Castello Molina di Fiemme	
Cavallese	4082
Castello Molina di Fiemme	2287
Proposta fusione:	
Dro Drena	
Dro	4914
Drena	560
Proposta Aggregazione:	
Predaia	
Predaia	6639
Sfruz	335
Proposta fusione:	
Tesero Panchia	
Tesero	2936
Panchia	819

Tabella 5 Referendum consultivi aventi oggetto fusioni fra comuni che hanno avuto esito positivo in Trentino

Nuovi comuni	Comuni coinvolti	Data referendum	Fusione o Aggregazione	Legge istitutiva	Data costituzione
SAN MICHELE ALL'ADIGE	Faedo San Michele all'Adige	22/05/16	Aggregazione	L.R. n. 13/2016	**01/01/20**
NOVELLA	Brez Cloz Cagnò Revò Romallo	22/05/16	Fusione	L.R. n. 11/2016	**01/01/20**
VILLE DI FIEMME	Carano Daiano Varena	22/05/16	Fusione	L.R. n. 10/2016	**01/01/20**
TERRE D'ADIGE	Nave San Rocco Zambana	22/05/16	Fusione	L.R. n. 12/2016	**01/01/19**
SÈN JAN DI FASSA	Pozza di Fassa Vigo di Fassa	20/11/16	Fusione	Legge istitutiva ancora da approvare	**01/01/18**
CASTEL IVANO	Castel Ivano Ivano Fracena	20/03/16	Aggregazione	L.R. n. 3/2016	**01/07/16**
VILLE D'ANAUNIA	Tassullo Nanno Tuenno	07/06/15	Fusione	L.R. n. 20/2015	**01/01/16**
VALLELAGHI	Padergnone Terlago Vezzano	07/06/15	Fusione	L.R. n.19/2015	**01/01/16**
TRE VILLE	Montagne Preore Ragoli	07/06/15	Fusione	L.R. n.18/2015	**01/01/16**
SELLA GIUDICARIE	Bondo Breguzzo Lardaro Roncone	07/06/15	Fusione	L.R. n.17/2015	**01/01/16**
PRIMIERO SAN MARTINO DI CASTROZZA	Fiera di Primiero Siror Tonadico Transacqua	07/06/15	Fusione	L.R. n. 16/2015	**01/01/16**
PORTE DI RENDENA	Darè Vigo Rendena Villa Rendena	07/06/15	Fusione	L.R. n.15/2015	**01/01/16**
MADRUZZO	Calavino Lasino	07/06/15	Fusione	L.R. n.14/2015	**01/01/16**
CONTA'	Terres Cunevo Flavon	07/06/15	Fusione	L.R. n. 13/2015	**01/01/16**
CEMBRA LISIGNAGO	Cembra Lisignago	07/06/15	Fusione	L.R. n. 12/2015	**01/01/16**
CASTEL IVANO	Spera Strigno Villa Agnedo	07/06/15	Fusione	L.R. n. 11/2015	**01/01/16**
BORGO LARES	Zuclo Bolbeno	07/06/15	Fusione	L.R. n.10/2015	**01/01/16**

Nuovi comuni	Comuni coinvolti	Data referendum	Fusione o Aggregazione	Legge istitutiva	Data costituzione
BORGO CHIESE	Cimego Condino Brione	07/06/15	Fusione	L.R. n. 9/2015	**01/01/16**
AMBLAR DON	Amblar Don	07/06/15	Fusione	L.R. n. 8/2015	**01/01/16**
ALTOPIANO DELLA VIGOLANA	Bosentino Centa San Nicolò Vattaro Vigolo Vattaro	07/06/15	Fusione	L.R. n. 7/2015	**01/01/16**
ALTAVALLE	Faver Grauno Grumes Valda	07/06/15	Fusione	L.R. n. 6/2015	**01/01/16**
DIMARO FOLGARIDA	Dimaro Monclassico	14/12/14	Fusione	L.R. n. 2/2015	**01/01/16**
PIEVE DI BONO PREZZO	Pieve di Bono Prezzo	14/12/14	Fusione	L.R. n. 1/2015	**01/01/16**
SAN LORENZO DORSINO	San Lorenzo in Banale Dorsino	13/04/14	Fusione	L.R. n. 3/2014	**01/01/15**
VALDAONE	Bersone Daone Praso	13/04/14	Fusione	L.R. n. 2/2014	**01/01/15**
PREDAIA	Coredo Smarano Taio Tres Vervò	13/04/14	Fusione	L.R. n. 1/2014	**01/01/15**
COMANO TERME	Bleggio Inferiore Lomaso	27/09/09	Fusione	L.R. n. 7/2009	**01/01/10**
LEDRO	Molina di Ledro Pieve di Ledro Concei Bezzecca Tiarno di Sopra Tiarno di Sotto	30/11/08	Fusione	L.R. n. 1/2009	**01/01/10**

Tabella 6 Referendum consultivi aventi oggetto fusioni fra comuni che hanno avuto esito negativo in Trentino

Nuovo comune	Comuni coinvolti	Data referendum	Fusione o Aggregazione	Motivo dell'esito negativo
SEN JAN DI FASSA*	Mazzin Soraga	**20/11/2016**	Fusione	Esito negativo a Mazzin e Soraga
CAVALESE CASTELLO MOLINA DI FIEMME	Castello Molina di Fiemme Cavalese	**22/05/2016**	Fusione	Non è stato raggiunto il quorum a Cavallese
TESERO PANCHIA'	Panchià Tesero	**22/05/2016**	Fusione	Non è stato raggiunto il quorum a Tesero
ALTA VAL DI NON	Castelfondo Fondo Malosco Ruffrè Mendola	**22/05/2016**	Fusione	Esito negativo a Ruffrè Mendola
MADDALENE	Bresimo Cis Livo Rumo	**22/05/2016**	Fusione	Esito negativo a Bresimo e Rumo
PREDAIA	Predaia Sfruz	**22/05/2016**	Aggregazione	Non è stato raggiunto il quorum a Predaia
MALE' VAL DI SOLE	Caldes Cavizzana Croviana Malè Terzolas	**22/05/2016**	Fusione	Esito negativo a Cavizzane e Croviana
DRO DRENA	Drena Dro	**22/05/2016**	Fusione	Non è stato raggiunto il quorum a Dro
CASTEL IVANO	Castel Ivano Samone	**20/03/2016**	Aggregazione	Esito negativo a Samone
TESINO	Castello Tesino Cinte Tesino Pieve Tesino	**07/06/2015**	Fusione	Esito negativo a Pieve di Tesino
CIVEZZANO FORNACE	Civezzano Fornace	**07/06/2015**	Fusione	Esito negativo a Fornace
ALBIANO LONA LASES	Albiano Lona Lases	**07/06/2015**	Fusione	Esito negativo a Lona Lases
RENDENA TERME	Caderzone Terme Bocenago Strembo	**07/06/2015**	Fusione	Esito negativo a Bocenago
ALTANAUNIA	Cavareno Malosco Romeno Ronzone Sarnonico	**14/12/2014**	Fusione	Esito negativo a Malosco
BORGO CHIESE	Brione Castel Condino Cimego Condino	**14/12/2014**	Fusione	Esito negativo a Castel Condino
PRIMIERO SAN MARTINO DI CASTROZZA	Siror Tonadico Sagron Mis	**15/11/2004**	Fusione	Esito negativo a Siror

*Referendum proposto da Pozza di Fassa e Vigo di Fassa e aperto a Soraga e Mazzin)

Interviste strategiche: fase esplorativa

Nonostante, come più volte detto, l'ultima riforma offrisse condizioni nettamente più vantaggiose, sotto forma di contributi e altri benefici normativi per i comuni che avrebbero scelto la via della fusione, nel 2016 su 15 referendum consultivi ad oggetto di fusioni 9 hanno avuto esito negativo. Questo è uno dei dati che maggiormente ha ispirato questo progetto, progetto che mira ad identificare alcune proposte per una gestione condivisa del territorio che da una parte rispondano alle attuali condizioni sociali ed economiche del presente e dall'altra presenti dei modelli flessibili e resilienti per affrontare il futuro. Il primo passo in questa direzione è consistita nel raccogliere informazioni presso i soggetti maggiormente coinvolti da questa situazione: amministratori e funzionari pubblici sono stati coinvolti al fine di identificare i criteri fondamentali che definiscono il panorama del comparto autonomie locale, al di là della semplice conformazione giuridica, e le sue possibili declinazioni. Questa fase esplorativa è stata condotta attraverso una serie di interviste strategiche ad amministratori e funzionari relativamente al tema delle fusioni.

Metodo dell'intervista strategica

Vista la natura qualitativa delle informazioni raccolte in questa prima fase, abbiamo optato per una tecnica derivante dalla ricerca antropologica: le interviste strategiche. Questa tipologia di interviste ha una forte connotazione autobiografica e possono variare a seconda dell'obiettivo che si pongono e della traccia utilizzata: strutturata, semi strutturata e libera. Qualsiasi sia la forma prescelta lo scopo è quello di conoscere opinioni, atteggiamenti, percezioni sul tema affrontato che siano frutto dell'esperienza degli intervistati.

In questo frangente, visto che l'obiettivo era quello di raccogliere opinioni e informazioni sul futuro dei comuni Trentini, abbiamo optato per la forma semi strutturata che altro non è che una via di mezzo fra l'intervista strutturata e quella libera. Nell'intervista semi strutturata l'intervistatore ha un elenco di domande che fungono più che altro da bussola, servono cioè ad orientare l'intervistatore affinché il colloquio rimanga centrato sul tema. Le domande sono aperte e lo scopo è quello di indagare il più possibile eventi, situazioni e fatti che influenzano il tema di interesse. L'ordine stesso delle domande non è rigido ma segue il flusso della discussione, aggiustandosi alla situazione e all'andamento stesso di questa. Occorre che il conduttore si impegni ad ascoltare l'intervistato e, quando la narrazione si interrompe, cerchi di rilanciare con una nuova domanda o con una richiesta di chiarimenti. Questo tipo di colloquio mostra quindi caratteristiche di alta flessibilità e adattabilità.

L'intervista semi strutturata si configura come un'esperienza relazionale in cui l'intervistatore aiuta e facilita il processo di riflessione e di evocazione di fatti e situazioni. Nel caso specifico l'obiettivo delle nostre interviste era quello di far riflettere l'intervistato sul futuro specifico della propria istituzione e del territorio trentino. Un tema, il futuro, con cui raramente ci confrontiamo o ci mettiamo in discussione in modo importante e continuativo.

L'intervistato è messo in condizione di raccontare in maniera distesa la propria esperienza, senza perdere però la sua relazione simmetrica nella quale il conduttore guida l'incontro sulla base della traccia dell'intervista. Perché l'intervista porti ai risultati sperati è fondamentale il clima in cui si svolge il colloquio e il modo in cui viene condotta l'intervista perché questi devono essere in grado di creare fin dai primi momenti una situazione di fiducia. Per creare un buon clima relazionale è importantissimo che l'intervistatore segua alcune semplici regole di base:

- sospenda ogni giudizio e pregiudizio (anche positivo);
- interpreti il pensiero, le parole dell'altro;
- riesca a completare le frasi dell'intervistato, imparando a tollerare anche i silenzi.

Interviste svolte

Per questo progetto sono state intervistate sei persone fra politici e funzionari di comuni e della provincia di Trento che sono stati coinvolti in fusioni di comuni, andate a buon fine o meno, e/o coinvolti in gestioni associate. All'inizio di ogni colloquio, al fine di creare il giusto clima di fiducia, l'intervistatore:

- ha iniziato il dialogo con una sua breve auto-presentazione;
- ha spiegato il perché del lavoro che si sta conducendo, gli scopi della ricerca;
- ha esplicitato i tempi, la durata dell'intervista, l'uso del registratore;
- ha precisato che in seguito all'intervista, prima di utilizzare i contenuti della stessa, sarebbe stata inviata all'intervistato una sintesi dei concetti emersi in modo tale da permettere la cancellazione e la modifica delle parti che rispondono al suo pensiero e che semplicemente non si vuole siano utilizzate;
- ha chiesto all'intervistato di presentarsi brevemente.

Come per le domande dell'intervista vera e propria, anche i punti sopra esposti non avevano un ordine rigido e non venivano presentati come una nenia all'inizio di ogni intervista ma venivano comunque introdotti nella fase di presentazione del progetto e dell'intervistatore in modo che questi cinque aspetti dell'intervista fossero ben chiari.

Per il tema trattato e per gli obiettivi che si è prefissato questo progetto è stata indentificata una traccia di 10 domande principalmente incentrate sulle fusioni e sul quadro istituzionale del comparto autonomie locali che riportiamo a seguire:

1. *Secondo lei quale sarà il ruolo dei comuni nella società Trentina fra 20 anni?*
2. *Quali saranno le "sfide" di natura sociale, economica, politica e ambientale che i comuni si troveranno ad affrontare nel prossimo futuro?*

3. *Secondo lei quali sono i criteri per valutare e decidere il numero di abitanti e l'estensione territoriale ideali di un comune?*
4. *Secondo lei, fra le fusioni e le gestioni associate, quale di queste soluzioni risponde o potrà rispondere in maniera più efficiente alle "sfide" del futuro? E Perché? E vede una terza ipotesi da proporre?*
5. *Quali sono e saranno gli aspetti positivi delle fusioni fra comuni?*
6. *Quali sono e saranno gli aspetti negativi delle fusioni fra comuni?*
7. *Quali pensa siano i principali ostacoli alle fusioni?*

Ritornando alle "sfide" di cui abbiamo parlato a inizio intervista:

8. *Secondo lei vi sono alcune scelte o eventi del passato che hanno generato o che hanno amplificato l'impatto di queste "sfide"?*
9. *Secondo lei quali sono i cambiamenti sul piano culturale istituzionale che il sistema autonomie locali e i comuni trentini dovrebbe adottare per affrontare al meglio queste "sfide"?*
10. *Se lei non avesse alcun limite quali decisioni prenderebbe nell'ambito del sistema autonomie locali, come rideterminerebbe il panorama istituzionale per affrontare in maniera più efficace le "sfide" del futuro*?

Le interviste oggetto di questo elaborato hanno avuto una durata che è oscillata dall'ora all'ora e quaranta minuti, presentazione degli intervistati esclusa. Durante questi colloqui è emersa una certa difficoltà da parte degli intervistati a relazionarsi con il futuro, in particolare a lungo termine. Questa complessità ha portato gli intervistati, soprattutto all'inizio dell'intervista, a rifugiarsi, ad ancorarsi al presente con i suoi problemi contingenti e le sue urgenze in merito ai temi affrontati.

Successivamente nel corso del colloquio gli intervistati hanno cominciato a mettere a fuoco alcuni elementi di un futuro da loro desiderato o di un futuro plausibile e poco a poco è uscita una serie di idee sul futuro, ed in particolare un certo interesse per il futuro che all'inizio dell'intervista sembrava mancare quasi totalmente, o che meglio sembrava fosse sopraffatto dalle urgenze del presente. Questa presa di "coscienza" ha portato gli intervistati, nella maggior parte dei casi, a definire alla fine dell'intervista una visione del futuro del sistema autonomie locali chiara ed a volte strutturata, seppur nella semplicità dei tempi e del metodo utilizzato, arrivando prima della fine dell'intervista a proporre un futuro alternativo o plausibile, secondo loro, sul lungo periodo.

La visione a 20 anni: comuni di valle

Alcuni degli intervistati durante l'intervista a seguito delle loro stesse riflessioni hanno manifestato una visione a 20 anni che vedrà affermarsi comuni che avranno come territorio di riferimento interi comparti di valle:

"[…] il comune unico della Val di Fiemme o la città di Fiemme (ndr 20000 abitanti) fra vent'anni potrebbe essere una realtà."

"[…] si potrebbe pensare ad un Comune del Valchiese (ndr 12000 abitanti) ma attualmente le posizioni di amministratori e popolazione sono lontane. Fra 20 anni i tempi potrebbero essere maturi per una scelta di questo genere."

"In Valsugana si potrebbe immaginare una realtà a quattro comuni: a questo punto le comunità di valle non avrebbero senso di esistere"

Un comune per più comunità

In una delle interviste è stato ribadito più volte come le fusioni devono riguardare la macchina amministrativa comunale in risposta al principio di adeguatezza, ossia che l'amministrazione sia in grado di rispondere ai bisogni e alle necessità della popolazione, e non le identità del territorio che devono invece essere tutelate e valorizzate attraverso nuove ed innovative forme di partecipazione ai processi decisionali della vita pubblica e politica.

Fusioni come percorso

Da parte di alcuni degli intervistati è emerso il desiderio che le fusioni siano il risultato di un percorso e non di un diktat calato dall'alto. Gli amministratori sono consapevoli che se le fusioni diventassero un obbligo non ci sarebbero problemi ad adempiere a tale obbligo, ma le realtà che ne scaturirebbero sarebbero segnate da una fragilità in termini di identità collettiva, con tutto quello che ne potrebbe derivare. Al contrario, se si promuovessero dei percorsi ad hoc per accompagnare fusioni e accorpamenti di comuni, gli enti che ne deriverebbero sarebbero funzionali, dal punto di vista tecnico e amministrativo, e condivisi da parte della cittadinanza.

Ragionare sulle fusioni come un percorso potrebbe aiutare i processi nella parte iniziale di promozione presso la popolazione e durante la fase di consultazione popolare, ma anche essere d'aiuto nella fase successiva al referendum accompagnando i nuovi amministratori e le nuove strutture riducendo al minimo le criticità che seguono una fusione o un accorpamento.

Di seguito sono riportate in modo schematico i punti salienti delle interviste per macro aree. Per ogni macro area è riportato: nome, che identifica la macro area; costanti, affermazioni comuni ad almeno due degli amministratori interpellati; peculiarità, affermazioni salienti riconducibili ad un singolo intervistato, fra le affermazioni salienti ho differenziato alcune affermazioni in **rosso** che considero degli spunti particolarmente utili per il seguito del mio elaborato.

Le sfide del futuro

Costanti	Peculiarità
Le principali sfide del futuro identificate sono: 1. Sfide demografiche: a. Contrastare lo spopolamento dei piccoli comuni; b. Calibrare i nuovi servizi sul costante invecchiamento della popolazione. 2. Sfide economiche, creare nuovi posti di lavoro attraverso soluzioni dirette e indirette: a. Rendendo il territorio più appetibile per le aziende; b. Valorizzazione e conversione di alcuni settori economici; c. Valorizzazione e tutela del territorio. 3. Gestione dei servizi e promozione di servizi adeguati alle nuove necessità e ai nuovi bisogni della popolazione. 4. Partecipazione e supporto alla gestione dei servizi legati agli anziani e all'istruzione. 5. Promozione di politiche di conciliazione famiglia/lavoro.	• Sviluppo di una coscienza collettiva di livello sovracomunale. • La sfida per il futuro sarà garantire servizi adeguati e sempre più efficaci garantendo allo stesso tempo, dal punto di vista politico, degli interlocutori vicini ai cittadini. • Garantire la qualità delle infrastrutture con particolare attenzione alle infrastrutture delle telecomunicazioni e opportunità che queste offrono. • Promuovere il benessere e la felicità del cittadino attraverso modelli culturali e sociali innovativi. • Coniugare identità culturale e territoriale con la diversità e la complessità delle sfide del futuro attraverso strumenti innovativi. • Mantenimento e promozione della coesione sociale.

Criteri per determinare le dimensioni dei comuni

Costanti	Peculiarità
Dal punto di vista della popolazione l'attuale soglia dei 5000 abitanti è considerata adeguata ma viene posta l'attenzione su altri criteri: 1. Dalla fusione deve nascere una struttura amministrativa adeguata in grado di offrire servizi "evoluti". 2. La definizione del territorio coinvolto in una fusione deve basarsi su criteri di: a. Visione comune del territorio; b. Omogeneità di bisogni economici e sociali. Questi criteri sono fondamentali e hanno la precedenza anche sulla dimensione demografica. La necessità di identificare dei criteri specifici, ad hoc, per ogni realtà. Anche se ci si rende conto delle difficoltà di tramutare in norma una simile affermazione.	• Identifica una soglia minima di 3000 abitanti che dovrebbe avere la precedenza su qualunque criterio. • **Identifica un numero di comuni per la provincia di Trento uguale a quello dei precedenti decanati (ndr 42 decanati).** • La soglia minima dei 2500 abitanti garantisce l'economicità dei servizi e la partecipazione alla vita politica. • Per identificare il territorio deve essere considerato l'elemento della partecipazione della popolazione e del controllo politico da parte della popolazione. • Principio di adeguatezza dell'ente amministrativo e rispetto delle comunità storiche o naturali. • Identità delle comunità storiche o naturali.

	• Attraverso processi bottom-up deve essere la cittadinanza ad individuare gli ambiti territoriali. • Caratteristiche fisiche del territorio con le conseguenze che queste hanno su attività amministrativa e organizzazione dei servizi.

Principi su cui di devono basare le fusioni

Costanti	Peculiarità
Le fusioni sono considerate la soluzione migliore dagli intervistati per affrontare il futuro a patto che: 1. Valorizzino l'identità sociale e territoriale; 2. Valorizzino le peculiarità di ogni comunità coinvolta nella fusione e quindi non si trasformino in una semplice operazione di taglio alle spese; 3. Non vadano a vantaggio delle "grandi" comunità, che attualmente risentono meno delle difficoltà economiche e sociali, trasformando le piccole comunità in dormitori. Il mancato rispetto di questi criteri potrebbe minare il successo delle fusioni e portare a nuove frammentazioni.	• Principio di adeguatezza della struttura amministrativa ai bisogni e alle richieste della cittadinanza. • Autonomia delle comunità. • Redistribuzione della ricchezza.

Vantaggi delle fusioni

Costanti	Peculiarità
• Servizi più efficienti ed efficaci. • Risparmi di spesa. • Aiutano il pensiero di rete e di sistema. • Aumentano la consapevolezza dei cittadini delle necessità di operare a livello sovracomunale. • Aumentano la resilienza delle piccole comunità attraverso migliori servizi e forme di solidarietà.	• Sviluppo di nuove opportunità di lavoro attraverso al riorganizzazione dei servizi pubblici. • Classe dirigente migliore (amministratori).

Svantaggi delle fusioni

Costanti	Peculiarità
Attualmente non ce ne sono. In futuro il rischio è quello di assistere ad un ulteriore calo della partecipazione dei cittadini alla vita dei comuni, in particolare in termini di partecipazione alla politica locale.	Irreversibilità del processo.

Ostacoli alle fusioni

Costanti	Peculiarità
• Paura da parte delle piccole comunità di essere fagocitati dalle grandi comunità e di conseguenza diventare dei dormitori e perdere peso nello scelte politiche del comune. • Paura di perdere servizi per le piccole comunità.	• Pensiero di alcuni personaggi influenti (es. scrittori, ex politici, ecc.) che appartengono alla comunità. • Campanilismo. • Dispute del recente passato che hanno coinvolto comunità limitrofe. • Poca convinzione da parte dei politici che promuovono le fusioni. • Comunità coinvolte che presentano caratteristiche differenti.

Scelte del passato che hanno amplificato gli attuali problemi

Costanti	Peculiarità
• La situazione di frammentazione da cui veniamo, in cui ci troviamo, deriva dalla precedente situazione di benessere economico di cui godeva il settore della pubblica amministrazione e le conseguenti scelte come ad esempio investimenti di carattere materiale (costruzione di edifici) a discapito di investimenti sul piano immateriale (formazione, riconversione settori economici).	• Scelte sul piano urbanistico, figlie di situazioni pre-esistenti (crescita della popolazione, benessere economico) e di un sistema "clientelare". • Interventi anti congiunturali che si sono rivelati utili nel solo breve. • Il fallimento, fra l'altro prevedibile, delle comunità di valle. • Impredicibilità del futuro e velocità del cambiamento. • Le diverse visioni dei politici che in passato hanno governato il Trentino. • Fenomeni macro sociali. • La costante accelerazione dei cambiamenti e dei fenomeni sociali.

Cambiamenti istituzionali

Costanti	Peculiarità
• Maggiore coerenza, a medio - lungo termine, nelle decisioni prese dalla provincia sulla gestione del sistema autonomie locali: questo permetterebbe ai comuni di avviare degli efficaci progetti a medio lungo termine evitando situazioni di imbarazzo nei confronti della cittadinanza. Questo aumento della coerenza permetterebbe inoltre di mettere dei cancelletti più rigidi sui tempi di adeguamento normativi andando ad annullare la necessità di eventuali deroghe. • Promozione di tavoli di lavoro strategici e di confronto a livello sovracomunale con,	• **Promuovere un sistema di redistribuzione delle risorse basato su una valutazione delle proposte progettuali.** • Maggiore trasparenza sui risultati di esercizio e strategici di gestioni associate e fusioni. • Rivedere la titolarità di alcune competenze (es. servizi sociali). • Promuovere la fusione fra enti e associazioni a livello provinciale in altri settori (es. istruzione primaria e turismo). • Riformare e migliorare l'accesso ai servizi da parte dei cittadini.

dove possibile o necessario, la presenza della provincia. • Eliminazione, o rivisitazione, del sistema comunità di valle. • Promuovere nuove forme di formazione obbligatoria per gli amministratori comunali. • Fornire in modo efficace e efficiente informazioni puntuali agli amministratori locali.	• Aumentare la partecipazione degli enti locali alle decisioni della provincia. • Cercare e promuovere forme innovative di partecipazione, con particolare riguardo per le comunità storiche o naturali. • Promuovere processi e di rete a livello fra enti territoriali e che valichino i confini provinciali e nazionali. • **Promuovere modelli a geometria variabile che rispondano alle esigenze del presente dotati di flessibilità e resilienza per rispondere alla sfide del futuro.**

Fattori che possono facilitare i processi di fusione

Durante le interviste, anche se non erano direttamente argomento dell'intervista, sono emersi alcuni fattori che potrebbero essere utili per aiutare i processi di fusione in particolare:

- Promozione di un'identità comunitaria sovra comunale attraverso valori condivisi da tutte le comunità coinvolte nel processo di fusione (es. identità e valori territoriali comuni);
- Promuovere collaborazioni fra associazioni dei diversi comuni in modo che queste collaborazioni fungano da apripista alle fusioni;
- Promuovere progetti sovra comunali;
- Promuovere nuove forme di partecipazione che tengano conto dell'identità delle comunità storiche e/o naturali.

Fusioni un processo che parte dal basso?

Dalle interviste emerge come una parte della popolazione trentina sia favorevole ai processi di fusione, tanto che in alcuni casi è stata la cittadinanza stessa attraverso raccolte firme e richieste più o meno dirette agli amministratori a invocare l'avvio degli stessi. Secondo gli amministratori intervistati questa situazione nasce dalla volontà dei cittadini di avere un sistema della pubblica amministrazione più evoluto e al passo con i nuovi ritmi del comparto economico che sia in grado di proporre servizi che per efficienza ed efficacia siano paragonabili ai servizi offerti dai privati.

Cambiare la visione

Tutti gli intervistati hanno affermato la necessità di abbandonare una visione quantitativa e strettamente economico amministrativa per guidare, motivare e spiegare le fusioni ai cittadini e non, passando ad una visione che poggi sull'identità del territorio. Pena, il mancato appoggio da parte dei cittadini e della società con i conseguenti rischi di rigetto e proposte di nuove frammentazioni.

Agire in rete una peculiarità della storia del Trentino

A dispetto dell'alto livello di polverizzazione i comuni trentini hanno dimostrato più volte nella storia una propensione al lavoro in rete e alla cooperazione. Come dimostra l'attuale sistema di cooperative radicato esteso sul territorio presente in quasi tutti i settori economici di attività che fanno del Trentino un vero e proprio "distretto cooperativo". Durante le interviste è emerso da più parti come questa sia una caratteristica, e una risorsa, importante di cui è necessario tenere conto quando si considera come riorganizzare il panorama degli enti locali in Trentino.

L'anomalia dei capoluoghi di valle

Come ampiamente presentato nel paragrafo sulle fusioni, dal 2004 ad oggi i referendum aventi oggetto fusioni e accorpamenti hanno avuto un più discreto successo in termini di partecipazione con un'affluenza alle urne del 59% degli aventi diritto al voto a fronte di un quorum del 40%. In controtendenza con questi dati gli intervistati sottolineavano come nel 2016 alcuni referendum non hanno raggiunto il quorum in quei centri abitati che potremmo considerare come dei comuni capoluogo di valle. Questo è avvenuto ad esempio nei processi di fusione cha hanno coinvolto Dro e Cavalese.

Interviste strategiche: conclusioni

Concludendo, dalle interviste emergono, seppur con diverse declinazioni, alcuni valori e aspetti fondamentali dei quali tener conto nelle rivisitazioni del sistema autonomie locali in Trentino:

1. la possibilità in futuro di veder ridotto in maniera considerevole il numero di comuni presenti sul territorio provinciale attraverso processi, o meglio percorsi, di fusione ragionati, specifici e soprattutto condivisi.
2. L'importanza di valorizzare, di non abbandonare le comunità storiche e naturali presenti sul nostro territorio come fattore caratterizzante dello stesso oltreché della nostra cultura. Comunità storiche che possono e dovranno essere una risorsa per costruire il futuro e da utilizzare per superare i problemi e il deficit di risorse.
3. La necessità di garantire la rappresentatività delle comunità storiche e naturali presenti sul nostro territorio attraverso una rivisitazione delle dinamiche politiche e amministrative presenti sul territorio provinciale.

Analisi delle informazioni raccolte: metodi delle system dynamics

Nel corso delle interviste gli interlocutori hanno più volte sottolineato come i comuni siano implicati in dei processi dinamici che a lungo-medio termine possono influenzare le condizioni di vita sui territori di loro competenza. In questi passaggi, gli intervistati hanno spiegato come sia necessario prendere atto delle attuali situazioni sociali ed economiche per cambiare atteggiamento nelle programmazioni delle azioni pubbliche passando da una mentalità interventista, basata su interventi una tantum adatti a tamponare situazioni contingenti e spesso imposti dall'alto, ad una visione di sistema che si concentri sulla costruzione di una mentalità orientata al lavoro di sistema.

Basandoci su questi presupposti si è voluto analizzare le dinamiche salienti che coinvolgono i comuni e che sono emerse nel corso delle interviste precedenti:

1. Rischio di abbandono dei comuni e dei territori "periferici";
2. Costruire una coscienza di sistema sovracomunale;
3. L'importanza della valorizzazione delle comunità naturali.

Attraverso i metodi delle system dynamics ci si è posti lo scopo di trovare eventuali chiavi di volta su cui si potrebbe ipotizzare un intervento e gli ostacoli intrinsechi che non permettono il realizzarsi dei risultati auspicati.

Teoria dei sistemi – Un linguaggio per pensare, comunicare e apprendere fenomeni complessi

La teoria dei sistemi è un approccio cognitivo, un metodo, con il quale possiamo comprendere sistemi complessi attraverso l'identificazione e la comprensione delle strutture sottostanti ad essi, permettendoci così di individuare i punti chiave (o punti di leva) sui quali agire per intervenire efficacemente sul sistema.

Obbiettivo della teoria dei sistemi è quello di superare il pensiero di tipo lineare in cui tutto può essere spiegato attraverso una serie di eventi fra loro causalmente concatenati, per passare al pensiero sistemico nel quale si guarda oltre gli eventi al fine di:

- identificare e riconoscere dinamiche presenti e future che possono spiegare l'emergere di situazioni e di comportamenti;
- identificare le strutture di feedback che reiterano queste dinamiche.

Il metodo illustrato ci aiuta ad evitare quello che viene esemplificato nell'assioma *"molti problemi di oggi sono causati dalle soluzioni di ieri […]"*[2].

[2] "Teoria dei sistemi – Introduzione a system thinking e system dynamics" – Rocco Scolozzi, PhD Dipartimento di Sociologie e Ricerca Sociale e Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica presso Università degli Studi di Trento –skopia Anticipation Service®

Il metodo della teoria dei sistemi è stato sviluppato a cavallo degli anni Cinquanta e Sessanta da Jay W. Forrester (1918-2016), presso la Sloan School of Management of the Massachusetts Institute of Technology. Forrester sosteneva che i tradizionali metodi di risoluzione dei problemi finivano per sottostimare i processi strategici e le dinamiche intrinseche dei sistemi complessi, così da esporre i sistemi al rischio di effetti sgraditi sul lungo termine.

Gli studi di Forrester mostrarono come questo approccio poteva essere utilizzato dall'analisi aziendale (Industrial System Dynamics), alle gestioni delle città (Urban Dynamics), sino a livelli più ampi (System Dynamic e System Thinking).

Negli anni il *system thinking* ha trovato applicazione in una vasta gamma di settori: dagli studi demografici a quello sui sistemi ecologici ed economici, passando per l'analisi delle politiche sociali, sanitarie e l'istruzione.

Le sfide del futuro dei comuni trentini: garantire servizi per non rischiare lo spopolamento delle piccole comunità

Nel corso dei colloqui esplorativi gli intervistati hanno individuato all'unanimità le sfide che i comuni si troveranno ad affrontare nel futuro identificando quale denominatore comune la necessità di rendere appetibili per le generazioni presenti, ma soprattutto per quelle future, quelle comunità storico naturali tanto importanti per il territorio trentino al fine di preservarle dal rischio spopolamento.

I diversi interlocutori hanno declinato soluzioni diverse basate sulle proprie esperienze e sulle realtà nelle quali si trovano ad operare. Sottolineando ancora una volta la necessità di proporre soluzioni specifiche per ogni territorio, dalle interviste è stato comunque possibile ricostruire un quadro generale completo ed esauriente delle problematiche, ma soprattutto, delle possibili soluzioni.

Gli intervistati hanno rimarcato più volte la necessità:

1. di garantire un adeguato numero ed un'adeguata qualità dei servizi alla persona: asili nido, scuole materne, scuole primarie, case di riposo, servizi sanitari di base, ludoteche e altri servizi di conciliazione lavoro famiglia. Il poter garantire questi servizi è la chiave del mantenimento delle buone condizioni di vita sul territorio, prerequisito fondamentale per evitare che le persone abbandonino i territori "periferici" a discapito dei territori "centrali" e meglio serviti.
2. accompagnare i servizi alla persona di cui al punto precedente ad uno scenario economico efficiente, dove ci siano opportunità lavorative necessarie per garantire autonomia e dignità alla popolazione. Al fine di evitare processi di spopolamento i posti di lavoro dovrebbero essere presenti sul territorio di residenza o comunque facilmente raggiungibili. Questa seconda considerazione ci porta a considerare le politiche di promozione e sviluppo dei settori economici attraverso l'erogazione di servizi alle aziende.

Partendo da queste necessità individuate da tutti gli intervistati, seppur declinate in modo diverso, si indentificano due popolazioni interconnesse e sottoposte a dinamiche simili fra loro: i cittadini e le aziende.

Nel modello presentato (figura 4) abbiamo estrapolato le strutture di feedback soggiacenti a queste considerazioni.

Nel caso dei cittadini abbiamo che all'aumentare della popolazione aumenta la richiesta dei servizi alla persona (SP), e se si riesce ad aumentare il tasso di risposte evase aumenta la percezione di benessere del territorio con un conseguente aumento dell'appetibilità di quel territorio e con un conseguente aumento dell'immigrazione (reinforcing loop) e una diminuzione dell'emigrazione (reinforcing loop). Dall'altra parte meno richieste vengono soddisfatte più aumenta la pressione sugli amministratori ad investire su questi servizi con conseguente aumento degli investimenti e delle richieste soddisfatte (balancing loop).

Analogamente a quanto sopra descritto, la situazione è valida anche per le aziende e per i servizi alle aziende (SA). Le due strutture di feedback sono interconnesse fra loro perché all'aumentare delle aziende abbiamo un conseguente aumento dei posti di lavoro presenti sul territorio comunale. Posti di lavoro che, uniti alla qualità della vita percepita in un territorio, ne determinano l'appetibilità.

I due sistemi si collegano creando un meccanismo virtuoso in cui diminuiscono i tassi di emigrazione ed aumentano i tassi di immigrazione all'aumentare delle risorse investite dall'ente pubblico nei servizi per le due popolazioni. In questo quadro è sufficiente aumentare gli investimenti nei servizi alla persona e nei servizi per le aziende, sotto forma di personale in grado di gestire servizi e aspetti burocratici o in termini di risorse finanziarie, e bilanciare l'effetto ritardo fra l'allocazione di risorse e le domande soddisfatte.

Il problema è che i due sottosistemi entrano in competizione sul budget disponibile del comune. All'aumentare delle risorse investite in ognuno dei due sottosistemi andiamo a ridurre il budget a disposizione attraverso due loop negativi (balancing loop). La gestione del budget può portare ad una riduzione degli obiettivi prefissati, in questo caso la quantità di servizi erogati, e quindi determinare un aumento delle richieste di servizi non soddisfatte e di conseguenza creare un contrasto fra richieste della popolazione e soluzioni adottate dall'ente. Per finire, i due loop negativi relativi agli investimenti entrano in conflitto con i loop positivi relativi all'aumento della popolazione. In questa situazione se uno dei due loop positivi prendesse il sopravvento avremmo una situazione in cui i servizi per una delle due popolazioni finirebbe per togliere risorse all'altra popolazione. Se invece fossero i due loop negativi a prendere il sopravvento avremmo una situazione in cui il territorio perderebbe gran parte della sua appetibilità esponendosi al rischio di spopolamento nel medio lungo termine.

Una considerazione sul sistema presentato: la pressione fiscale tributaria

Nel sistema presentato non si tiene conto delle entrate tributarie che aumentano all'aumentare delle due popolazioni e della possibilità da parte dei comuni di aumentare il gettito fiscale attraverso l'aumento delle

aliquote tributarie. Non è stato tenuto conto di questo fattore fondamentalmente non per errore, ma per due ragioni:

1. perché all'aumentare della pressione fiscale diminuisce l'attrattività, in particolare per le aziende, di un determinato territorio creando un effetto di rinforzo ai processi di spopolamento;
2. diversi studi di carattere quantitativo, che tengono conto delle economie di scala derivanti dall'accorpamento di più comuni o dall'erogazione di servizi a livello sovracomunale, considerano i costi e i servizi alle aziende al netto dei tributi pagati da queste[3].

Possibili soluzioni

Visto il modello appena esposto il punto chiave principale è il budget. In questa situazione per i piccoli comuni con risorse finanziarie limitate e per quei comuni che hanno le risorse finanziarie ma nei quali mancano le competenze professionali, fusioni e gestioni associate possono rispondere adeguatamente al problema. Questi accorpamenti, di comuni o servizi, consentono da una parte di avere un budget maggiore e di avviare delle economie di scala che permettano di soddisfare un maggior numero di utenti con costi più ridotti, dall'altra parte di accedere alle competenze professionali di cui necessitano per organizzare i servizi utilizzando quelle già presenti nei comuni con i quali si va a fusione o con i quali si decide di gestire in forma associata un servizio.

Nonostante questo vanno però fatte alcune considerazioni:

1. attivare dei servizi sovracomunali che rispondano a criteri di efficienza ed economicità non è sempre così semplice e può richiedere tempo (vedi paragrafo successivo: *"Fusioni fra comuni da processo a percorso"*);
2. non è detto che all'interno dei comuni che vanno a fusione siano presenti le competenze professionali necessarie per gestire dei servizi innovativi o su scala sovracomunale, oppure, alla luce dei continui tagli al personale ai quali si è assistito presso gli enti locali negli ultimi anni, non è detto che vi sia la possibilità di allocare il personale competente alla gestione di questi servizi;
3. questa soluzione non protegge, sul lungo termine, gli enti da eventuali ulteriori tagli alla spesa pubblica che potrebbero mettere nuovamente in crisi il sistema.

Tenendo atto di queste considerazioni, fusioni e gestioni associate potrebbero non essere sufficienti o comunque potrebbero presentare dei problemi sul medio lungo termine. Per cercare di arginare queste difficoltà si potrebbe ipotizzare di:

1. fornire ai comuni del personale esterno, dei facilitatori, che forniscano quelle competenze necessarie per avviare i servizi sovracomunali in maniera efficiente ed economica;

[3] "Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini", Sabrina Iommi IRPET - 2013

2. intervenire su altre parti del sistema cercando di diminuire le pressioni sul budget ad esempio promuovendo delle modalità innovative, o comunque alternative, di erogazione dei servizi alla persona che coinvolgano e responsabilizzino la popolazione.

Il primo punto garantirebbe un impatto il più immediato possibile dei nuovi servizi sul territorio riducendo i rischi di insuccesso. Il secondo punto invece passa dalla valorizzazione delle identità delle comunità naturali con il loro patrimonio fatto di coesione sociale, responsabilità sociale e responsabilità del territorio: aspetti più volte emersi e sottolineati nel corso dei colloqui che permetterebbero di aumentare la resilienza ai cambiamenti alle problematiche del futuro dei territori coinvolti.

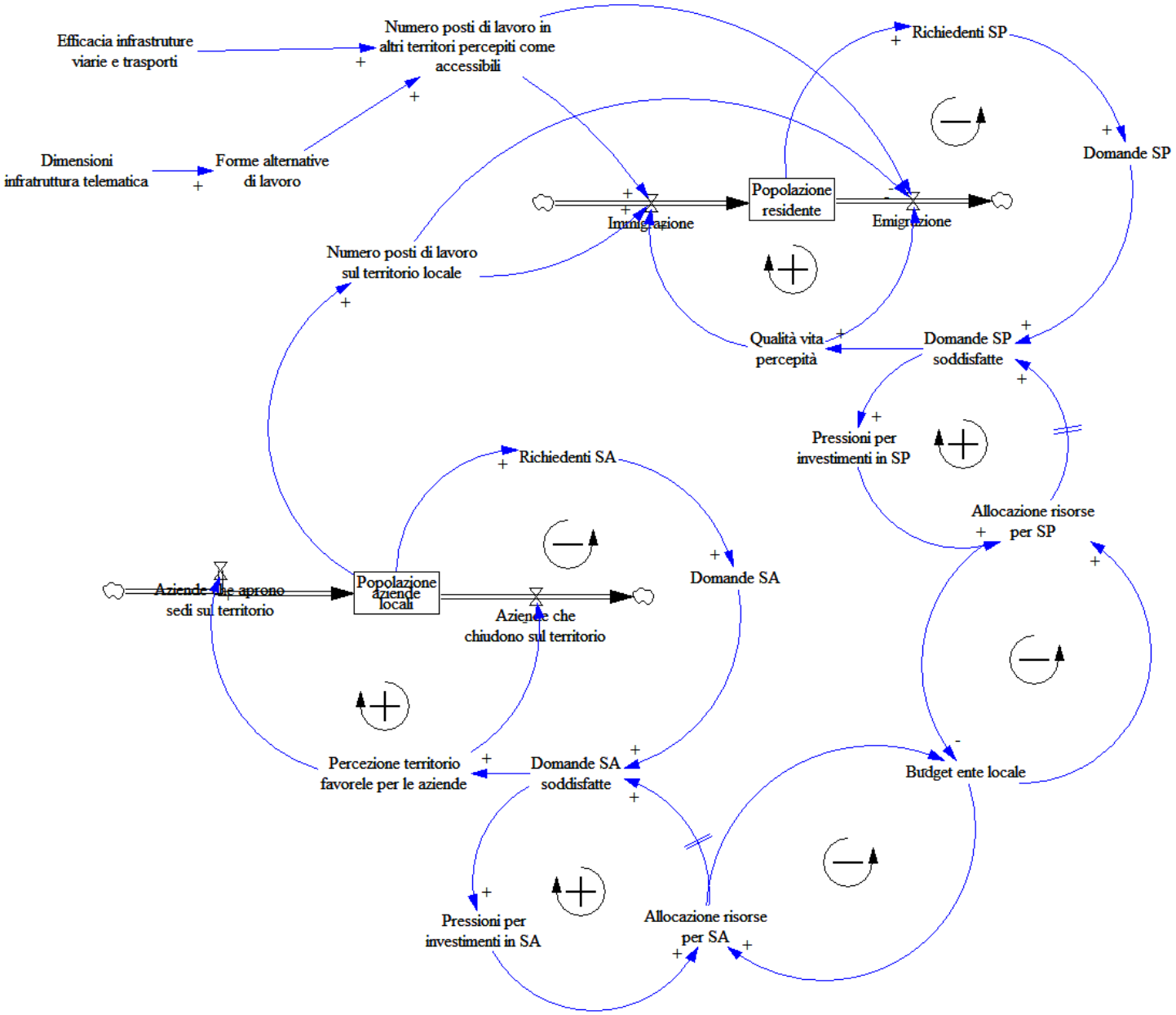

Figura 4 Modello dinamiche demografiche nei comuni

Fusioni fra comuni da processo a percorso, per costruire l'abitudine a lavorare di sistema

Come più volte detto con la legge provinciale 13 novembre 2014 n. 12 i comuni si sono trovati di fronte ad un bivio: gestioni associate o fusione, con condizioni nettamente più vantaggiose per i comuni che avrebbero scelto la via della fusione. La norma era pensata per perseguire criteri di economicità della spesa e omogeneità a livello qualitativo e quantitativo nell'erogazione dei servizi.

Nonostante le buone intenzioni con cui era stata pensata, la norma è stata interpretata da più parti come un'imposizione e diversi primi cittadini hanno fortemente ed apertamente criticato il carattere autoritario della riforma. (es. "Comunità, dai sindaci schiaffo alla riforma" - "Trentino" il 09 ottobre 2014).

Nel corso delle interviste strategiche svolte nell'ambito di questo progetto gli interlocutori di fatto condividevano gli obiettivi che la riforma si propone, consapevoli che alcune politiche attuate dalla riforma hanno come scopo quello di limitare gli effetti negativi dovuti ai continui tagli esercitati sui bilanci pubblici negli ultimi anni, in particolare relativamente alla dotazione del personale. La maggior parte degli intervistati ha però palesato delle perplessità sui tempi, le modalità di realizzazione e sul carattere impositivo della stessa.

Gli intervistati che hanno mosso queste critiche sono convinti che per arrivare a delle fusioni efficaci ed efficienti, e realizzare quelle economie di spesa a livello provinciale che la riforma auspica, sia necessario coinvolgere la popolazione nel processo di fusione dimostrando ai cittadini l'efficacia della soluzione e cercando di superare, dove possibile, i loro dubbi e le loro perplessità.

Coinvolgere la popolazione partendo da due presupposti: il primo, abbandonare una visione strettamente quantitativa motivando le fusioni partendo da criteri che pongano al centro dell'attenzione il benessere dei cittadini e non criteri di carattere economico-amministrativo; il secondo, garantire la valorizzazione e la salvaguardia delle identità legate alle comunità storiche e naturali.

Al fine di perseguire questi obiettivi, gli intervistati hanno affermato che è necessario spostarsi dal concetto di processo di fusione ad un concetto di percorso di fusione.

Gli intervistati hanno inteso il "percorso" come una serie di azioni che coinvolgono i cittadini e che dimostrano attraverso progetti sovracomunali, di successo, i vantaggi del lavorare in rete con altri comuni al fine di creare una propensione, una mentalità, all'agire di sistema che sfocia se necessario, e laddove risulti vantaggioso, in fusioni o altre forme di gestione sovracomunale.

Dalle interviste è emerso che anche laddove i cittadini sono propensi alle fusioni fra comuni (es. la raccolta firme che ha portato al referendum per la realizzazione del comune Castel Ivano) è necessario che l'apparato pubblico dimostri con i fatti la bontà e l'efficacia della scelta, allineandosi fondamentalmente con quanto detto nel paragrafo precedente.

Secondo gli intervistati solo lavorando sulla consapevolezza dei vantaggi dell'agire in rete avremo una società resiliente alle sfide e alle problematiche del futuro, a prescindere dalla loro natura, e in grado di perseguire degli obiettivi sempre più ambiziosi.

Abbiamo cercato di riassumere questi ragionamenti, questo percorso, per mezzo del modello sottostante (figura 5). Il modello mostra come promuovendo un maggior numero di progetti sovracomunali (PSC) sia possibile avviare quelle economie di scala che permettano a un maggior numero di cittadini di beneficiare dei servizi erogati e di conseguenza di garantire un maggior benessere alla popolazione. Questo aumento del benessere dei cittadini, sia esso diretto o percepito, porterà la popolazione a comprendere i benefici derivanti dai progetti sovracomunali e dal lavoro in rete con un conseguente aumento della propensione degli amministratori nel promuovere altri progetti sovracomunali generando un loop positivo (reinforcing loop) che porta all'aumento dei progetti sovracomunali. Dall'altra parte la percezione dell'aumento del benessere

dei cittadini attraverso i progetti sovracomunali influisce positivamente sulla propensione all'agire di sistema attenuando i sentimenti campanilisti (balancing loop).

Perché questo avvenga è però fondamentale e necessario che i progetti sovracomunali abbiano successo e si dimostrino più efficaci dei servizi gestiti direttamente a livello di singolo comune. Se per alcuni progetti questo passaggio può essere "semplice" ed "immediato", per altri progetti di natura più complessa amministratori e funzionari potrebbero incontrare delle difficoltà.

A più progetti sovracomunali un ente partecipa, più amministratori e funzionari comprendono come affrontare queste difficoltà grazie all'esperienza e alle nuove competenze che da questa derivano. Questo processo di apprendimento non è immediato ed ha dei costi in termini di tempo ed esperienza che si trasformano in effetto ritardo nel modello.

Il ritardo appena menzionato potrebbe avere degli effetti indesiderati sui servizi, sulla percezione della qualità dei servizi e di conseguenza sulla popolazione sino ad arrivare, nei casi più estremi, a generare degli effetti di rigetto.

Un ulteriore ostacolo a questo percorso, realizzato attraverso esempi virtuosi di progetti sovracomunali, viene dagli amministratori stessi. Molti amministratori percepiscono una perdita di controllo sui servizi erogati a livello sovracomunale rispetto ai servizi erogati direttamente dall'ente. Questa situazione genera un feedback loop negativo (balancing loop) che coinvolge la propensione degli amministratori a proporre progetti sovracomunali ed entra in competizione con il loop positivo (reinforcing loop) relativo al numero di beneficiari raggiunti dai servizi. In questa condizione i ritardi dovuti all'apprendimento potrebbero facilitare l'affermarsi del loop negativo relativo al controllo percepito andando a rendere inutili i risultati positivi ottenuti dai progetti sovracomunali, e sancendo il mancato successo del percorso nel suo insieme.

Possibili soluzioni o interventi

Grazie a questo modello possiamo vedere come i punti chiave del percorso sono l'esperienza nel campo dei progetti sovracomunali degli amministratoti e le perplessità degli stessi riguardo questo tipo di progetti. Per superare questi problemi in modo da ridurre il più possibile le due situazioni si potrebbe:

- organizzare dei corsi di formazione tematici sui progetti sovracomunali che preparino amministratori e funzionari alle difficoltà che dovranno affrontare nell'organizzare dei servizi a livello sovracomunale;
- formare dei facilitatori che aiutino ad organizzare i progetti sovracomunali, o almeno ad organizzare i primi progetti sovracomunali all'interno di un territorio;
- promuovere tavole rotonde in cui amministratori di diversi territori potrebbero confrontarsi e portare la propria esperienza, e nuovamente acquisire maggiori informazioni sull'organizzare dei servizi a livello sovracomunale.

Queste tipologie di intervento dovrebbero da una parte migliorare la stesura e l'organizzazione di interventi sovracomunali e dall'altra parte attenuare la percezione di mancanza di controllo che caratterizza questo tipo di intervento.

In quest'ottica potrebbe essere inoltre utile organizzare una puntuale e trasparente informazione sui risultati dei progetti sovracomunali in modo da rendere consapevoli i cittadini dei risultati reali ottenuti per mezzo di questi progetti e cercare di evitare gli effetti negativi dovuti ai tempi di organizzazione di questi progetti. Quest'impostazione sarebbe utile per evitare che pochi od isolati errori minino la reputazione del progetto e finiscano per causarne la prematura chiusura, perché come diceva Lao Tzu "*Fa più rumore un albero che cade che un'intera foresta che cresce*".

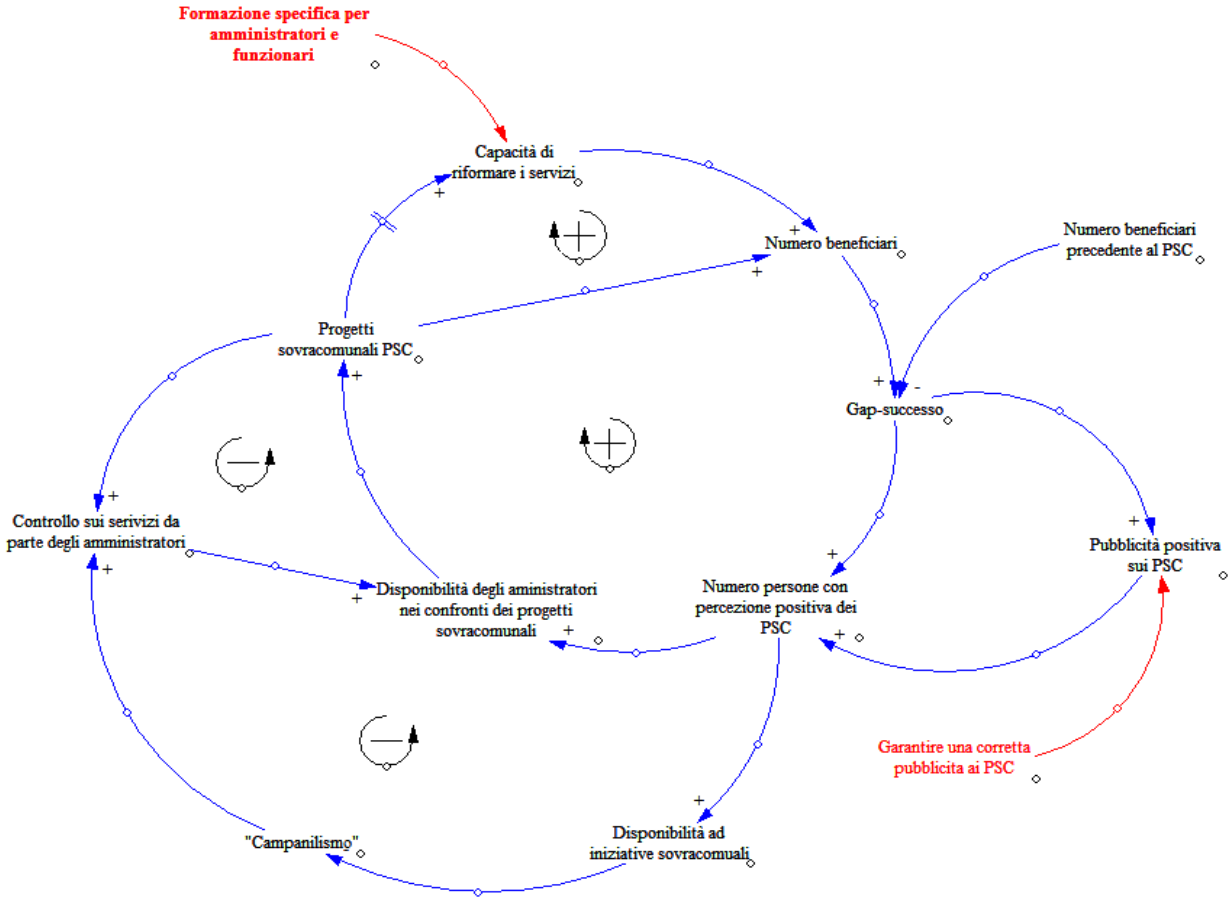

Figura 5 Modello progetti sovracomunali

Valorizzazione e rappresentatività delle comunità naturali

Tutti gli interlocutori nel corso delle interviste hanno affrontato, in un modo o nell'altro, il tema dell'importanza delle comunità naturali sul territorio trentino. Sono emerse diverse visioni: si è passati da coloro che pensano che a lungo termine sia possibile una drastica riduzione dei comuni, e che hanno però sottolineato che perché ciò avvenga è necessario valorizzare le comunità naturali più piccole per evitare che alcune di queste svaniscano o diventino dei semplici dormitori, pena il rischio di insuccesso delle fusioni o addirittura il rischio di avvio un processo di disaggregazione dei comuni, a chi invece ha rimarcato che le dimensioni dei comuni devono essere tali da garantire la rappresentatività più o meno diretta a queste comunità. Fra questi due punti di vista si inserisce l'idea di coloro che credono che l'identità di queste comunità naturali possa essere un'importante risorsa per affrontare le sfide e le problematiche del futuro in maniera tangibile.

Figura 6 Spaccato della Vallagarina anno1629

Pur declinando, ancora una volta, il problema in maniera diversa, la maggioranza dei soggetti interpellati era concorde sul fatto che è fondamentale garantire la rappresentatività di queste comunità naturali, garantendo a queste comunità delle forme di controllo sull'attività dei decisori politici e soprattutto una maggiore partecipazione alle scelte che coinvolgono queste comunità e i loro territori.

Le comunità naturali, come le hanno più volte definite i nostri interlocutori, affondano le loro radici nelle vicinie di villa duecentesche e hanno, almeno in parte, come ultime forma di rappresentanza le ASUC[4] trentine. L'identità di queste comunità naturali è molto forte e valica ogni considerazione di carattere politico e in passato, soprattutto nei momenti critici, si è dimostrata un'importante risorsa sulla quale fare affidamento. Inoltre, nei momenti di crisi le comunità naturali trentine hanno dimostrato una chiara propensione alla cooperazione.

Queste entità molto polverizzate ma con un forte orientamento alla cooperazione potrebbero e possono essere un'importante risorsa per il presente e il futuro del Trentino a patto di non dimenticarle e di ascoltarle, in una parola a patto di valorizzarle. Come visto nei paragrafi precedenti (vedi paragrafo "La sfide del futuro dei comuni trentini: garantire servizi per non rischiare lo spopolamento delle piccole comunità") queste comunità possono aiutarci a proporre modalità alternative di erogazione dei servizi oltre che essere utili per contrastare i nascenti neo egoismi.

Abbiamo riprodotto in un semplice modello quelle che sono le dinamiche emerse durane le interviste (figura 7). Come possiamo vedere, al diminuire del numero di comuni per mezzo di fusioni o aggregazioni aumentano il numero di comunità naturali coinvolte e il numero di abitanti per singolo comune: entrambe queste condizioni riducono il senso di appartenenza degli abitanti che può influenzare direttamente il risultato e la

[4] L'Amministrazione separata dei beni frazionali di uso civico, nota anche con la sigla ASUC, è un ente che ha il compito di amministrare, tutelare e valorizzare i beni di uso civico e le proprietà collettive. In base allo statuto speciale di autonomia la Provincia Autonoma di Trento, che ha competenza primaria in materia di usi civici, ha stabilito che i beni di uso civico di originaria appartenenza alle frazioni sono amministrati separatamente, a profitto dei frazionisti, da un comitato eletto mediante una consultazione alla quale possono partecipare tutti i titolari del diritto di uso civico sui beni frazionali.

propensione alle fusioni. Nel caso più estremo e al presentarsi delle condizioni favorevoli questa situazione potrebbe in futuro portare anche a delle proposte di disaggregazione dei comuni.

Possibili soluzioni

La soluzione consta nel trovare delle forme innovative di partecipazione che coinvolgano queste comunità naturali al fine di aumentare la rappresentatività percepita e reale di queste all'interno del sistema decisionale comunale e provinciale.

Questo che a parole sembra il classico "uovo di Colombo" ripropone, in piccolo, sul territorio trentino una delle più importanti sfide, se non la più importante, con cui la politica ed i sistemi democratici moderni si stanno scontrando in tutta Europa, e non solo: la crisi dei partiti tradizionali, vedi le recenti elezioni presidenziali in Francia (ndr primo turno 23.04.2017 e secondo turno 07.05.2017), e la nascita di movimenti incentrati su forme di partecipazione "diretta" come il Movimento 5 Stelle in Italia.

Un primo passo, un primo esempio, in tal senso è stato fatto dal comune di Predaia che nel 2015 ha istituito le consulte di frazione[5] che sono degli organi che vanno oltre la visione delle circoscrizioni comunali e che si smarcano, almeno in parte, dalla politica tradizionale.

Alternativamente o sulla falsa riga dell'esempio del comune di Predaia si potrebbe pensare:

- l'istituzione di forme di assemblea pubblica più o meno ristretta in cui trattare o presentare le decisioni che riguardano la comunità naturale e il suo territorio;
- una sorta di contrattazione sociale fra decisori e comunità naturali sulle linee guida dello sviluppo del territorio e della realtà sociale e economica che coinvolge la comunità naturale.

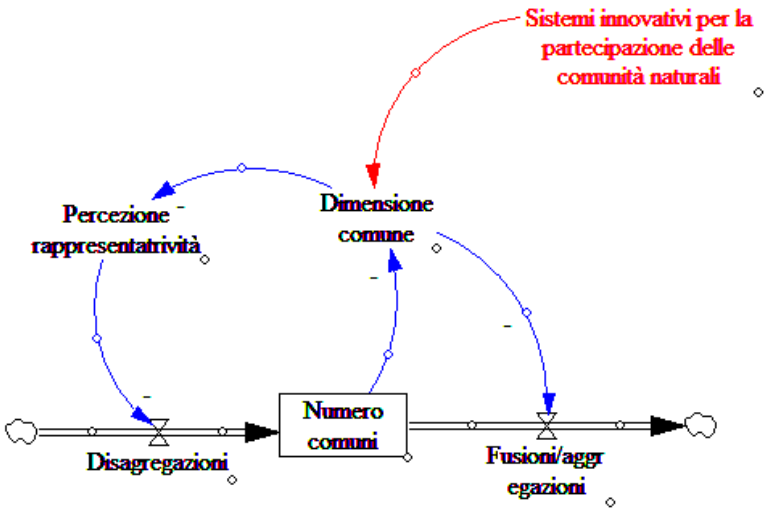

Figura 7 Modello rappresentatività percepita

[5] "Regolamento comune per consulte di frazione" approvato con deliberazione del consiglio comunale numero 30 di data 21.07.2015 e successivamente modificato con deliberazione del consiglio comunale numero 62 di data 30.11.2015.

Conclusioni

La maggior parte degli studi, se non tutti, che hanno affrontato il tema delle dimensioni ottimali dei governi locali lo hanno fatto da un punto di vista quantitativo secondo criteri di efficienza ed economicità degli enti e dei servizi erogati. Questi studi partono dal presupposto che sia sufficiente riproporre il modello di ente locale attualmente in uso in Italia su una scala più vasta, sia a livello territoriale che a livello demografico, per realizzare delle economie di scala ed avere così degli enti che costano meno e sono più efficienti. Nell'argomentare questo tema vengono portate ad esempio le esperienze e le realtà di altri paesi europei, principalmente Germania, Francia e Gran Bretagna, nei quali si hanno un numero inferiore di comuni ma vi è una distribuzione differente delle competenze sui diversi livelli dell'amministrazione pubblica; questi studi, però, non tengono in considerazione le peculiarità morfologiche dei diversi territori.

L'idea alla base di questi lavori è che il comune, o municipio così come lo conosciamo, possa essere espanso sino a raggiungere quel rapporto matematico ideale fra risorse, costi e benefici. L'ottica è quella di "imporre" dall'alto un modello metropolitano nel nome del benessere del cittadino basandosi su dati economici.

Queste motivazioni di natura economica partono dal presupposto che gli attuali trend economici e sociali avranno andamento lineare e che in futuro non avremo cambiamenti drastici in termini assoluti sia in senso migliorativo, aumento delle risorse, che in senso peggiorativo, diminuzione drastica e imprevedibile delle risorse.

Partendo comunque dal presupposto che una riduzione dei costi degli enti locali è attualmente necessaria alla luce dei continui tagli alla spesa pubblica anche in Trentino, l'obiettivo di questo elaborato è di evidenziare se vi sono altri criteri oltre a quelli economici, criteri di natura sociale e culturale, che possono concorrere ad individuare le dimensioni ottimali di un governo locale.

Da una breve esplorazione del passato recente del Trentino (ndr 1957-2017) abbiamo constatato come nella storia degli enti locali trentini vi sia un forte orientamento all'autonomia delle realtà locali, come dimostrano i principi fondanti alla base dell'esperienza dei comprensori, nati come risposta alle istanze della popolazione per una maggiore autonomia delle realtà locali, e successivamente delle comunità di valle, che avevano ed hanno come principale organo di indirizzo la conferenza dei sindaci, ma anche le ASUC trentine. Inoltre, è emersa la consapevolezza che per affrontare alcune delle difficoltà che il territorio trentino presenta è necessario un agire di insieme, di sistema, come dimostrano l'esperienza della prima comunità della Vallagarina, lo sviluppato movimento cooperativo presente sul territorio trentino, e alcune esperienze precedenti al periodo storico preso in esame ma sicuramente significative (es. la ricostruzione nel primo dopo guerra).

Durante le interviste amministratori e funzionari pubblici hanno mostrato una visione comune delle problematiche generali che la comunità trentina sta affrontando e affronterà nel prossimo futuro: dall'invecchiamento della popolazione alle sfide in ambito sociale ed economico, passando per il rischio dello spopolamento sempre concreto in realtà come quelle presenti in Trentino.

E' stato inoltre riscontrato che, nella maggior parte dei casi, amministratori e funzionari dopo un'iniziale difficoltà a pensare e a ragionare sul futuro a lungo termine, travolti come sono dalle urgenze del presente, hanno mostrato interesse ad aiutare le comunità a pensare al futuro.

Quando gli interlocutori hanno cominciato a ragionare apertamente su una visione del futuro nei prossimi venti o trent'anni hanno apertamente manifestato, nella maggior parte dei casi, che è possibile una drastica riduzione dei comuni sul territorio, o quanto meno la gestione associata di alcuni servizi a livello sovracomunale.

Differenti punti di vista hanno evidenziato che prima di tutto è necessario abbandonare un approccio per il quale nuove formule vengono *"imposte"* dall'alto, nel nome del benessere del cittadino, e che successivamente è necessario adottare un approccio orientato a costruire un *"percorso"* che aiuti i cittadini a vedere il futuro e a farlo proprio.

Nel corso delle interviste è emersa, in modo preponderante, la necessità di valorizzare e tutelare le comunità storiche e naturali presenti sul territorio della provincia di Trento: è stata rimarcata l'importanza che queste hanno per la popolazione e il fatto che queste possono, e potranno, essere un'importante risorsa anche tangibile per affrontare il futuro.

Attraverso i metodi della *system dynamics* si è cercato rappresentare queste dinamiche attraverso dei modelli, in particolare ci siamo concentrati su tre modelli.

Un primo modello riguarda i rischi di abbandono delle piccole comunità in Trentino. Questo modello pone l'attenzione sull'erogazione dei servizi alla popolazione e alle aziende e sulla qualità della vita che ne deriva. Il punto chiave di questo modello sta nell'aumentare le risorse a disposizione e nel cercare di avviare delle economie di scala che permettano di diminuire i costi pro-capite, come individuato negli studi di carattere quantitativo riguardanti la dimensione ottimale dei governi locali, attraverso l'accorpamento dei comuni. Questa soluzione presenta però alcuni inconvenienti: il primo, questa soluzione parte dal presupposto che i tagli alla spesa pubblica avranno un andamento lineare o addirittura cesseranno, questa considerazione espone i gli enti locali ad eventuali ed imprevisti tagli delle risorse pubbliche nel prossimo futuro (es. perdita dell'autonomia). Il secondo inconveniente nasce dal fatto che in una realtà come quella trentina, che conta una popolazione che si assesta sul mezzo milione di abitanti, considerare soluzioni che guardino alla sola efficienza economica potrebbe portare a soluzioni quasi grottesche, ad esempio in termini provocatori, potremmo ipotizzare che in Trentino sia sufficiente un solo polo scolastico situato a Trento e dotato di adeguati servizi di alloggio e trasporto pubblico per soddisfare il fabbisogno della popolazione scolastica per le scuole primarie. Per ridurre i problemi derivanti dalla contrazione delle risorse economiche si potrebbe pensare a delle forme più o meno innovative ma collaborative di erogazione di alcuni servizi alla persona che coinvolgano le comunità e permettano così di sgravare i budget degli enti pubblici e mantenere alcuni servizi sul territorio.

Il secondo modello vuole dimostrare come attraverso la definizione di un percorso sia possibile costruire quell'identità di rete che potrebbe permettere alla popolazione di fare proprio un futuro maggiormente

condiviso e in prospettiva facilitare i processi di fusione. Per permettere che questi percorsi siano efficaci è necessario fornire gli amministratori degli strumenti, e soprattutto, delle competenze adeguate al raggiungimento di questo scopo.
Il terzo e ultimo modello si concentra sull'importanza di tutelare e valorizzare le comunità naturali. Il lavoro di sistema e la riduzione del numero di comuni è possibile, ma è necessario coinvolgere in questi processi le comunità naturali pena il fallimento, o la fragilità, dei risultati ottenuti: questo è il monito che arriva dalle informazioni raccolte. Quanto appena affermato non è dettato da una questione nostalgica, o dall'incapacità di accettare il cambiamento, di abbandonare il passato, ma da considerazioni di ordine pratico in quanto le comunità naturali possono essere delle risorse per affrontare alcune problematiche del presente e del futuro e sono realtà che, occupandosi del benessere dei cittadini in senso ampio, vanno oltre la politica.

Concludendo, dal lavoro svolto è emerso che è difficile trovare dei criteri univoci per veicolare al meglio le fusioni o le gestioni associate a causa della varietà del territorio, dei sistemi economici e dei modelli culturali presenti in Trentino. Come spesso emerso durante le interviste c'è la necessità di presentare dei modelli con delle soluzioni che rispettino le peculiarità delle diverse comunità.
L'unico vero criterio evidenziato da tutti gli intervistati è la tutela e la valorizzazione delle comunità storiche o naturali.
Sotto questo punto di vista potrebbe essere utile rivedere il modello classico di comune o municipio e delle sue derivazioni, come ad esempio le circoscrizioni, proponendo dei modelli innovativi e flessibili che permettano di gestire territori più ampi valorizzando, anche sul piano della partecipazione diretta, le comunità naturali che ne fanno parte.
Il passaggio successivo a questo lavoro dovrebbe essere quello di cercare di individuare questi modelli innovativi, dei modelli a geometria variabile, in grado valorizzare e tutelare le comunità storiche e naturali sfruttando i vantaggi che queste hanno da offrire.

Fonti

Bibliografia

Cavagnoli P., “50 anni di storia del servizio sociale in Trentino” - Edizioni Erickson, 2001.

Cont P., Le "Comunità di Valle e la Vallagarina: la Storia dimenticata” - Quaderni del Borgoantico, 15, 2014.

Ghaffarzadega N.n, J. Lyneis, G.P.Richardson, “How small system dynamics models can help the public policy process” – System Dynamics Review, vol. 27, n.1, 2011.

Iommi S., “Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini”, IRPET - 2013

Zoller N., “Apologia del Perdente: il caso comprensorio”, 1996.

Rassegna stampa

L’Adige Sabato, 9 giugno 2014 “Comunità di valle, totale fallimento: La Corte le dichiarerà incostituzionali”

Trentino Giovedì, 7 agosto 2014 “l’Upt avverte: non si torni ai Comprensori”

L’Adige Domenica, 5 ottobre 2014 “Comuni, Dal Doss difende la riforma”

Trentino Giovedì, 9 ottobre 2014 “Comunità, dai sindaci schiaffi alla riforma”

Trentino Giovedì, 9 ottobre 2014 “Gestioni associate, limite a 3 mila abitanti”

L'Adige Martedì, 03 Febbraio 2015 “Primiero-Fusione: voce ai cittadini nel web”

L'Adige Venerdì, 30 Gennaio 2015 “Fusioni tra i comuni spinte dal web”

L'Adige Domenica, 08 Marzo 2015 “Fusioni-Pronti al referendum”

Trentino Martedì, 03 Marzo 2015 “Sito interattivo sulla fusione con Montagne e Preore”

L'Adige Domenica, 22 Marzo 2015 “Castelivano-Un sito per discutere di fusione”

Corriere del Trentino Mercoledì, 11 Marzo 2015 “Fusioni, 55 comuni chiedono il referendum”

Trentino Sabato, 11 Aprile 2015 “Rossi ai comuni: non è solo questione di soldi”

L'Adige Mercoledì, 25 Marzo 2015 “Già pronto il sito informatico del comune di Amblar-Don”

L'Adige Martedì, 02 Giugno 2015 “Fusioni, ci sono colo vantaggi”

L'Adige Martedì, 19 Maggio 2015 “Comune unico di Contà-Serate informative al via”

Trentino Martedì, 09 Giugno 2015 “Cittadini e dipendenti, ecco cosa cambia”

L'Adige Martedì, 09 Giugno 2015 “Più vantaggi con il comune di Madruzzo”

Trentino Martedì, 09 Giugno 2015 “I cittadini hanno capito che l’unità è vincente”

Trentino Martedì, 09 Giugno 2015 "Andiamo avanti, nonostante i gufi"

Trentino Domenica, 22 Maggio 2016 “Referendum, respinte 7 fusioni su 11”

Sitografia

http://www.ladige.it/

http://www.asuctrentine.it

http://www.consiglio.provincia.tn.it

http://www.comunitrentini.it

http://www.regione.taa.it

http://mapy.mzk.cz

http://www.news.giudicarie.com

http://www.televignole.it

http://trentinocorrierealpi.gelocal.it

http://www.valledifiemme.it

http://www.vitatrentina.it

Normativa

Legge provinciale 2 marzo 1964, n. 2.

Legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

Legge provinciale 23 novembre 1973, n. 56.

Legge provinciale 25 settembre 1978, n. 40.

Legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Legge regionale 30 aprile 1980, n. 6.

Legge provinciale 6 dicembre 1980, n. 33

Legge provinciale 26 aprile 1982, n. 8.

Legge provinciale. 1 aprile 1993, n. 10

Decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 67.

Legge provinciale 15 giugno 2005, n. 7.

Legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3.

Legge provinciale 27 novembre 2009 n.15.

Legge provinciale 13 novembre 2014, n. 12.