

Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell'autonomia speciale trentina (*)

Sara Parolari e Alice Valdesalici

Sommario

1. Il nuovo assetto di governo della Provincia autonoma di Trento – 2. Dai Comprensori alle Comunità di Valle: la suddivisione territoriale della Provincia autonoma di Trento – 3. Scenari futuri per la finanza locale trentina – 4. Comunità di Valle e decentramento amministrativo: a che punto siamo?

1. Il nuovo assetto di governo della Provincia autonoma di Trento

Nel 2006 la Provincia autonoma di Trento ha avviato un profondo processo di riforma istituzionale che pone le sue fondamenta nella legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, intitolata “Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino”, a tutti gli effetti considerata la legge cornice della disciplina dell'autonomia amministrativa provinciale, sottoposta a modifiche dapprima con la legge provinciale 27 novembre 2009, n. 15 e, più recentemente, con la legge provinciale 10 dicembre 2010, n. 26.

Si tratta di un intervento concepito con l'obiettivo di riorganizzare – con un evidente richiamo alle locuzioni di cui al riformato art. 118 della Costituzione – l'assetto dell'amministrazione pubblica provinciale ispirandosi proprio a quei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al disposto costituzionale¹.

(*) Per quanto le riflessioni qui riportate costituiscano il frutto di impressioni e valutazioni integralmente condivise, il paragrafo 1 è attribuibile a Sara Parolari, i paragrafi 2 e 3 ad Alice Valdesalici, mentre il paragrafo 4 è opera di entrambe. Un sincero ringraziamento al prof. Francesco Palermo per i commenti ad una prima versione di questo contributo.

(1) La legge pone, infatti, tra le sue finalità la promozione della partecipazione democratica e l'avvicinamento delle istituzioni ai cittadini, intendendo perseguire “la valo-

Tale intento è stato perseguito dal legislatore trentino del 2006 *in primis* mediante la costituzione di un nuovo ente intermedio (le cosiddette Comunità di Valle, d'ora innanzi solo Comunità) incaricato – in sostituzione dei vecchi Comprensori² – dello svolgimento delle funzioni amministrative trasferite dalla Provincia ai Comuni per il loro esercizio in forma associata, in settori chiave che vanno dalla pianificazione urbanistica locale alla programmazione economica locale, dai servizi pubblici di interesse locale alle politiche tributarie locali. Si tratta di enti pubblici locali a struttura associativa, obbligatoriamente costituiti dai Comuni ricompresi nei territori in cui è stata suddivisa la Provincia attraverso un'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e le autonomie locali³. La loro disciplina è riservata, oltre che alla legge provinciale, ai rispettivi statuti approvati da non meno di due terzi dei Comuni facenti parte dei territori di riferimento, che a loro volta devono rappresentare almeno i due terzi della popolazione ivi residente.

Il modello delineato dalla riforma istituzionale trentina del 2006 ha subito, nell'arco di pochi anni, alcuni ritocchi. Il più significativo ri-

rizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale nonché delle autonomie funzionali" (Capo I, art. 1, lett. b), nonché "l'attuazione del principio di sussidiarietà tra i diversi livelli istituzionali, attribuendo il maggior numero possibile di funzioni amministrative ai Comuni, enti più vicini agli interessi dei cittadini, anche mediante le forme più appropriate di esercizio associato delle funzioni" (lett. c). L'affermazione del principio di sussidiarietà pervade l'intera riforma, non trovando collocazione esclusiva nell'art. 1, ma facendosi più o meno esplicito riferimento ad esso anche nell'art. 4 (Potestà amministrativa) e negli artt. 8 ss., Capo III (Potestà amministrativa della Provincia e dei Comuni). Quanto poi al principio di leale collaborazione, è l'art. 4, comma 2, a precisare, tra l'altro, che la cooperazione tra i diversi livelli di governo nell'esercizio delle rispettive funzioni di competenza deve realizzarsi nel suo rispetto, ribadendo che "Provincia, Comuni e Comunità attuano il principio di sussidiarietà favorendo l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e nel rispetto delle attribuzioni degli enti ad autonomia funzionale" (cfr. art. 4, comma 4).

(2) I Comprensori erano enti pubblici funzionali istituiti in Trentino con la legge provinciale 2 marzo 1964, n. 2 e successive modifiche.

(3) Cfr. art. 12 l.p. 3/2006. La Conferenza permanente è invece istituita con l.p. 15 giugno 2005, n. 7 (art. 9), quale sede permanente per la definizione delle intese tra il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta provinciale.

guarda sicuramente la composizione degli organi del nuovo ente intermedio. La legge del 2006 aveva, tra le altre cose, lasciato aperta la questione legata alla capacità rappresentativa delle Comunità, poiché, in base a tale primo intervento legislativo, i membri dei costituenti organismi erano espressione non di un nuovo circuito politico rappresentativo, ma di una forma di rappresentanza indiretta degli stessi circuiti in cui si risolveva l'autonomia di ogni singolo Comune. Ciò in quanto si prevedeva che l'assemblea di ciascuna Comunità fosse costituita di diritto dai sindaci dei Comuni del territorio e da ulteriori componenti, in numero di due o uno per Comune⁴, eletti dai Consigli comunali tra i consiglieri e gli assessori comunali in carica sulla base di liste riferite all'ambito territoriale "comunitario".

Ad intaccare tale struttura è intervenuta la legge provinciale 15/2009 che ha introdotto due novità strettamente correlate: la presenza di un nuovo organo – la Conferenza dei sindaci⁵ – costituito appunto dai sindaci dei Comuni facenti parte del territorio delle Comunità, cui è attribuita una funzione consultiva⁶; un nuovo meccanismo elettivo per l'organo assembleare preesistente che è ora costituito, per due quinti dei componenti, da un consigliere nominato da ciascun Comune del territorio tra i consiglieri comunali⁷, e, per i restanti tre quinti, da componenti eletti direttamente dalla popolazione residente nel territorio di riferimento contestualmente al presidente⁸.

(4) Due per Comune nelle Comunità costituite da non più di ventuno Comuni e uno per Comune negli altri casi.

(5) Cfr. artt. 1 e 4 l.p. 15/2009 che, rispettivamente, modifica l'art. 15 l.p. 3/2006 e inserisce un nuovo art. 17-*bis* nella stessa legge.

(6) Si veda l'art. 17-*bis* l.p. 15/2009. Tale organo ha il compito di esprimere un parere a maggioranza dei suoi componenti sugli atti dell'assemblea concernenti: le linee strategiche per l'organizzazione dei servizi; la definizione delle politiche dei tributi locali e tariffarie; gli atti di programmazione e pianificazione, i programmi e i piani di sviluppo economico e sociale; gli indirizzi generali sull'organizzazione della Comunità. Il comma 3 dell'art. 17-*bis* prevede inoltre che la Conferenza dei sindaci possa, previa richiesta dell'assemblea, formulare proposte e osservazioni anche sugli altri atti della Comunità.

(7) O tra esterni in possesso dei requisiti di compatibilità ed eleggibilità prevista per i consiglieri comunali.

(8) Cfr. art. 2 l.p. 15/2009.

La riforma istituzionale della Provincia di Trento non si è limitata alla disciplina del nuovo ente di “secondo livello”, ma ha introdotto importanti novità, più in generale, sul fronte del riparto della potestà amministrativa in ambito provinciale. Innanzitutto, la legge provinciale 3/2006 ha operato una distinzione tra potestà legislativa (che rimane in capo alla Provincia nelle materie e nei limiti stabiliti dalla Costituzione, dallo Statuto speciale, dalle relative norme di attuazione, nonché dall’art. 10 della legge costituzionale 3/2001)⁹ e potestà amministrativa (che può essere affidata anche alle altre istituzioni presenti sul territorio provinciale – Comuni e Comunità – in applicazione del principio di sussidiarietà)¹⁰.

Per quanto riguarda proprio l’esercizio della potestà amministrativa, la legge, da un lato, ha introdotto un’esplicita riserva a favore della Provincia in una serie di materie espressamente elencate¹¹, dall’altro, ha stabilito di trasferire ai Comuni – ovvero alle Comunità, in caso di esercizio associato – tutte le funzioni amministrative che non richiedono l’esercizio unitario a livello provinciale e che sono compatibili con le dimensioni dei territori di riferimento. In altre parole, si è affermato il principio generale in base al quale, nelle materie diverse da quelle riservate alla Provincia, tutte le funzioni amministrative sono trasferite ai Comuni o alle Comunità di nuova istituzione. In sede di prima applicazione di tale principio, le materie in cui le relative funzioni amministrative saranno trasferite ai Comuni per l’obbligatorio esercizio associato tramite le Comunità sono: l’edilizia scolastica, l’edilizia abitativa pubblica e convenzionata, la programmazione economica locale, i servizi pubblici di interesse locale¹²; le materie che saranno invece trasferite ai Comuni, senza l’obbligo di esercizio associato, comprendono, tra le altre, volontariato sociale ed espropriazione per le opere di interesse comunale¹³.

(9) Art. 3 l.p. 3/2006.

(10) Art. 4 l.p. 3/2006.

(11) Al comma 1 dell’art. 8, Capo III.

(12) L’elenco di tali materie è stilato all’art. 8, comma 4, della l.p. 3/2006.

(13) Tale elencazione si rinviene al successivo comma 5. Al comma 6 dell’art. 8, invece, è prevista la possibilità che con legge provinciale, previa intesa con il Consiglio delle

Si noti come, nelle materie trasferite ai Comuni o alle Comunità, l'esercizio delle funzioni di governo di cui all'art. 9 (ovvero programmazione economica, definizione del livello di prestazioni pubbliche garantite, politiche tributarie e di bilancio, verifica dei risultati rispetto agli obiettivi programmati, esercizio delle potestà pubbliche connesse ad atti di regolazione, certificazione e autorizzazione) resti sottoposto al potere di indirizzo e coordinamento da parte della Provincia, che può esercitarlo mediante atti di carattere generale, adottati previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali nel rispetto, ancora una volta, del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

La legge provinciale 3/2006 ha infine inciso sull'organizzazione dei servizi pubblici connessi all'esercizio delle funzioni amministrative. In particolare, con tale intervento legislativo si è regolata l'organizzazione dei servizi pubblici nei Comuni, nelle Comunità e in Provincia, prevedendo che i Comuni, al di fuori delle ipotesi in cui vi provvedono direttamente, organizzino i servizi pubblici mediante la Comunità oppure attraverso la stipula di una convenzione, quando l'ambito territoriale ottimale comprende territori di più Comunità o l'intero territorio provinciale¹⁴. Nel primo caso, le funzioni amministrative e di governo spettano alle Comunità; nel secondo caso, ad un consorzio tra gli enti che hanno stipulato la convenzione o ad altro organo in cui gli stessi siano rappresentati¹⁵.

autonomie locali, si possano individuare ulteriori funzioni amministrative da trasferire ai Comuni per l'esercizio diretto o tramite le Comunità; ciò con conseguente ulteriore modifica dell'elenco delle materie riservate alla Provincia. Inoltre, è prevista la possibilità che, previa intesa con l'assemblea della Comunità e con decreto del Presidente della Provincia, si individuino compiti ed attività, di per sé rientranti nelle materie trasferite ai Comuni per l'esercizio in forma associata, da mantenere in capo ai singoli Comuni o viceversa che, sempre previa intesa, ma con il Consiglio delle Autonomie locali all'unanimità dei suoi componenti, si individuino compiti ed attività dei singoli Comuni da esercitare obbligatoriamente in forma associata tramite la Comunità (cfr. commi 7 e 8).

(14) Si tratta dell'art. 13, Capo IV (Modalità di esercizio delle funzioni amministrative).

(15) L'art. 13 precisa quindi che, per quanto riguarda i servizi pubblici di interesse economico, la loro organizzazione e gestione è disciplinata secondo le disposizioni della legge provinciale nel rispetto del diritto comunitario; per quanto riguarda invece i servizi pubblici privi di interesse economico, questi possono essere organizzati e gestiti direttamente e nelle forme sopra indicate, ovvero mediante affidamento diretto a enti pubblici strumentali dei Comuni e delle Comunità, mediante fondazioni o associazioni

2. Dai Comprensori alle Comunità di Valle: la suddivisione territoriale della Provincia autonoma di Trento

Le Comunità di Valle sono andate quindi a sostituire un altro ente territoriale provinciale, i Comprensori, rispetto ai quali si differenziano *in primis* per l'assunzione dell'effettiva titolarità delle funzioni loro trasferite, laddove i Comprensori beneficiavano di una semplice delega da parte della Provincia.

L'esigenza di una modifica istituzionale è coincisa con le ragioni stesse del fallimento dell'ente Comprensorio, il quale si è rivelato essere uno strumento di *governance* territoriale poco efficace. Le critiche sollevate muovevano innanzitutto dalla convinzione che i confini comprensoriali non coincidessero con una valle ben definita, così accorpando Comuni che non avevano un passato di collaborazione stabile. Inoltre, la circostanza che ai Comprensori non fosse attribuita la titolarità delle funzioni, ma si trattasse di meri esecutori di decisioni assunte a livello provinciale, veniva valutata quale ulteriore fattore che contribuiva al loro insuccesso.

Per ovviare a tali debolezze, si è scelto di individuare i territori delle Comunità con intesa tra le parti coinvolte: si tratta dell'intesa raggiunta il 16 marzo 2007 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e gli enti locali¹⁶. Si noti come con tale accordo le parti facessero salva la facoltà di revisione di uno dei territori individuati, ovvero quello delle "Giudicarie", poiché alcuni Comuni ubicati in quest'area rivendicavano il diritto a costituirsi in una Comunità a sé stante (c.d. Comunità della Val Rendena). A tal fine le parti convenivano di ricorrere ad una consultazione dei cittadini, procedendo ad una revisione territoriale solo in caso di esito favorevole della stessa¹⁷. Ciò è quanto si è verificato nel referendum del 13 maggio 2007, ove il 68,75% dei votanti si è espresso a favore della costituzione di una

partecipate dagli enti locali, mediante affidamento ad organismi senza fini di lucro preventivamente accreditati, o, infine, mediante affidamento a soggetti terzi individuati sulla base di procedure concorrenziali.

(16) Ciò ai sensi dell'art. 12 della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3. L'elenco dei territori è contenuto nell'allegato A dell'intesa. L'intesa è diventata esecutiva con decreto del Presidente della Provincia 6 aprile 2007, n. 65.

(17) Secondo quanto disposto dall'allegato B dell'intesa.

Comunità distinta¹⁸. Tuttavia, nonostante l'esito della consultazione, la Giunta provinciale ha confermato la suddivisione territoriale come individuata nell'intesa del 16 marzo 2007¹⁹, osservando in motivazione che "la consultazione era volta ad acquisire l'orientamento complessivo della popolazione residente" e che nel frattempo i Consigli comunali della Val Rendena si erano pronunciati in prevalenza a favore dell'unico territorio delle Giudicarie²⁰.

A fronte di tale decisione, il Comune di Bocenago (uno dei Comuni favorevoli alla divisione del territorio in due Comunità distinte) ha presentato ricorso al TRGA di Trento, chiedendo – *inter alia* – l'annullamento sia del decreto con cui si dava esecuzione all'intesa del 16 marzo 2007, sia della delibera della Giunta provinciale in cui veniva confermata la configurazione dei territori individuata nell'intesa²¹.

Diversi sono stati i motivi alla base del ricorso; quelli che tuttavia qui interessano hanno ad oggetto, in primo luogo, i criteri per l'individuazione dei territori e, in secondo luogo, l'esito del referendum, completamente disatteso dai successivi atti della Giunta provinciale, che ha all'opposto confermato l'originaria individuazione dei territori. Quanto al primo profilo, il Comune ricorrente ha lamentato la violazione dei criteri per l'individuazione dei territori delle Comunità, richiamati dall'art. 12 della l.p. 3/2006²². Questi sono: *a*) coinvolgi-

(18) Vale la pena osservare come al referendum – per il quale peraltro non si prevedeva alcun *quorum* strutturale – hanno partecipato solo il 40,33% degli aventi diritto: i votanti sono stati infatti 3.493 su 8.662. Il risultato della consultazione può essere così riassunto: i voti validi espressi sono stati 3.436, di questi 2.356 (68,57% dei voti espressi) sono stati a favore della suddivisione del territorio in due Comunità, mentre 1.080 (31,43% dei voti espressi) sono stati a favore del mantenimento di un ambito territoriale unico. Così Giunta provinciale, delibera 25 maggio 2007, n. 1089. Dati confermati anche dalla Comunità delle Giudicarie, Ufficio Segreteria e Affari generali.

(19) Con delibera 25 maggio 2007, n. 1089.

(20) Ad eccezione dei Comuni di Pinzolo e di Bocenago.

(21) Si tratta rispettivamente del decreto 6 aprile 2007, n. 65 con cui si dava attuazione all'intesa del 16 marzo 2007, adottata ai sensi dell'art. 12, l.p. 3/2006, e della delibera 25 maggio 2007, n. 1089. Contro la sentenza del TRGA Trento il Comune di Bocenago ha proposto ricorso al Consiglio di Stato e il giudizio è ad oggi pendente. Si rinvia alle considerazioni svolte al paragrafo che segue.

(22) Questi criteri sono infatti disciplinati dall'art. 39 della legge regionale 1/1993.

mento dei Comuni interessati; *b*) omogeneità e positiva integrazione delle caratteristiche geografiche e socio-economiche delle costituenti Comunità, un grado sufficiente di identificazione e comunanza nelle caratteristiche etnico-linguistiche e nelle tradizioni storico-culturali della popolazione; *c*) dimensione degli ambiti territoriali idonea ad assicurare l'esercizio delle funzioni e l'organizzazione dei servizi a livelli adeguati di economicità ed efficacia; *d*) unicità degli ambiti territoriali individuati per la gestione associata obbligatoria di funzioni e di servizi.

Con riferimento a tale profilo e in particolare alla sussistenza del criterio dell'omogeneità, di cui alla lettera *b*), il Tribunale amministrativo nella sentenza 49/2008²³ ha osservato come l'individuazione dell'ambito territoriale unico delle Giudicarie non costituisse un intervento innovativo rispetto al passato. Si trattava infatti di una semplice conferma del territorio costituito da quaranta Comuni, già ricompreso nell'ambito del Comprensorio delle Giudicarie²⁴, a più di quarant'anni dalla sua prima individuazione mai contestato. Con riferimento invece ai criteri di cui alle lettere *a*) e *d*) il Tribunale ha evidenziato come la maggioranza dei Consigli comunali fosse a favore del mantenimento di un ambito territoriale unico. Né risultavano determinanti – secondo il Collegio giudicante – le questioni concernenti il criterio di cui alla lettera *c*), ovvero il presupposto della dimensione ottimale. Se da un lato, l'eventuale costituzione di una Comunità a sé stante per i Comuni della Val Rendena avrebbe dato vita ad un ente con 9.204 abitanti, e quindi pari per grandezza ad altre due Comunità²⁵, dall'altro, è pur vero che si trattava di una condizione di per sé non legittimante la divisione del territorio in due parti distinte, assumendo piuttosto un peso maggiore altri presupposti, quale ad esempio l'adeguatezza del

(23) La sentenza è stata pronunciata sul ricorso 169/2007 presentato dal Comune di Bocenago avverso la Provincia autonoma di Trento e il Comune di Roncone. Avverso la decisione del TRGA è stato presentato ricorso al Consiglio di Stato, il quale è ancora pendente.

(24) Ai sensi della l.p. 62/1973, di recepimento della legge 11020/1971, e ancor prima della l.p. 2/1964.

(25) Si tratta del Comun General de Fascia e della Comunità della Valle dei Laghi.

territorio all'esercizio delle funzioni nel rispetto dei requisiti di economicità ed efficacia.

Quanto al secondo motivo di gravame, e in particolare con riferimento alla delibera della Giunta provinciale, il Comune ricorrente ne lamentava oltre all'illogicità e alla contraddittorietà, anche un difetto di motivazione, con riferimento al mancato adeguamento alla volontà popolare espressa con referendum e favorevole alla suddivisione del territorio in due Comunità, pur con un ristretto numero di voti se rapportati agli aventi diritto al voto (si sono pronunciati a favore della costituzione di una Comunità distinta della Val Rendena meno di un terzo degli aventi diritto al voto, ossia 2.356 su 8.662)²⁶.

Sul punto, il Tribunale amministrativo ha osservato come la stessa Conferenza permanente avesse deciso di indire il referendum popolare quando ancora non si erano espressi tutti i consigli comunali coinvolti e non era emersa l'approvazione né per la scissione né per la inclusione in un unico territorio da parte dei due terzi della popolazione²⁷. Tuttavia all'esito del referendum la situazione era radicalmente cambiata. Infatti, nel frattempo i consigli comunali si erano espressi – nella quasi totalità – in senso favorevole al mantenimento di un ambito territoriale unico. La Giunta provinciale si trovava quindi nel difficile compito di bilanciare il peso di due espressioni di volontà divergenti, decidendo alla fine di mantenere invariato il territorio delle Giudicarie. Per il Collegio giudicante la delibera della Giunta prende in considerazione tutti questi aspetti e ne dà “adeguata e congrua evidenza” nella motivazione, “operando un'attenta e ponderata graduazione degli interessi”, a maggior ragione se si considera la volontà conforme espressa in sede di Consiglio delle autonomie locali, con due voti astenuti e tutti gli altri favorevoli.

Sembrerebbe dunque che la Provincia al momento di decidere abbia

(26) Si tratta anche qui della delibera 25 maggio 2007, n. 1089. Sull'argomento il TRGA ha osservato come rispetto alle modalità di svolgimento dello stesso né la legge di riforma né l'intesa contenessero indicazioni dettagliate. In particolare non vi si ritrova nessuna previsione né rispetto alle modalità di informazione degli elettori, né rispetto al *quorum* minimo richiesto ai fini della validità della consultazione.

(27) Come invece previsto all'art. 12, comma 5, l.p. 3/2006.

ritenuto prevalente la volontà pressoché unanime espressa nel frattempo dai singoli consigli comunali, rispetto alla volontà popolare discordante, probabilmente anche in considerazione del fatto che comunque a favore della scissione si sono pronunciati meno di un terzo degli aventi diritto al voto. E questo in almeno apparente contrasto con le disposizioni della legge di riforma stessa, le quali sembrerebbero invece attribuire un peso prevalente al voto popolare²⁸.

3. Scenari futuri per la finanza locale trentina

La riforma istituzionale in corso di attuazione ha effetti anche sul profilo finanziario, imponendo una ridefinizione dell'architettura della finanza locale, la quale dovrà essere riorganizzata tenendo conto della nuova articolazione territoriale e delle funzioni che sono – o saranno prossimamente – trasferite alle Comunità.

Alla finanza la legge di riforma istituzionale dedica l'intero Capo VI, il quale contiene essenzialmente i principi e le linee guida che dovranno ispirare il nuovo assetto finanziario²⁹.

In particolare, nel modello delineato dovranno trovare conciliazione diversi parametri: partendo dall'originario criterio della spesa storica si cercherà infatti di arrivare gradualmente ad una finanza basata sui costi standard delle prestazioni, garantendo al contempo livelli standard delle prestazioni trasferite su tutto il territorio, in questo anticipando strade in seguito percorse anche dal legislatore nazionale con la riforma del cd. federalismo fiscale, di cui alla legge delega 42/2009. Altro principio ispiratore del nuovo assetto finanziario locale è costituito dal principio di invarianza della spesa complessiva³⁰. In altre parole, il processo riformatore non dovrà – quantomeno in sede di

(28) Il riferimento è all'art. 12, comma 5, l.p. 3/2006, norma peraltro richiamata nella stessa intesa del 16 marzo 2007 in cui si individuano i territori delle Comunità (alla pagina 2). La disposizione prevede la possibilità di procedere ad una modifica territoriale anche in un momento successivo su iniziativa di almeno "due terzi dei Comuni interessati e che rappresentino almeno i due terzi della popolazione residente nel costituendo territorio".

(29) Capo VI l.p. 3/2006.

(30) Artt. 22 e 24 l.p. 3/2006.

prima applicazione – comportare costi aggiuntivi e ciò in particolare con riferimento alle dotazioni di personale e ai costi relativi.

Nell'analizzare la struttura finanziaria delle Comunità è opportuno soffermarsi *in primis* sulla forma prevista per dare attuazione alle previsioni legislative che deve essere quella dei regolamenti di esecuzione, da adottarsi previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali e sentita la commissione permanente del Consiglio provinciale competente in materia³¹. L'intesa sulla finanza locale per il 2011 è stata raggiunta il 29 ottobre 2010 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e le autonomie locali: bisognava infatti attendere l'esito delle elezioni degli organi "comunitari", avvenute il 24 ottobre, poiché il nuovo modello finanziario doveva rispecchiare quanto deciso sulla base del confronto tra tutti gli enti interessati³².

È evidente che se, da un lato, la procedura aggravata allunga i tempi necessari per la definizione dell'assetto finanziario, dall'altro, il metodo concertativo dovrebbe portare alla creazione di un sistema condiviso capace di garantire l'autonomia degli enti coinvolti, evitando una riforma calata dall'alto in spregio alle tendenze federali e autonome, che oggi godono di copertura costituzionale, ma sono spesso svuotate nella loro sostanza.

La legge di riforma – rinviando di fatto la definizione del nuovo assetto finanziario locale alla negoziazione tra le parti – fissa tuttavia le disposizioni di principio del nuovo sistema, abbozzando nei suoi tratti essenziali la struttura del riparto delle risorse finanziarie per il

(31) Cfr. art. 26. L'intesa in questione deve avere durata pluriennale, in modo da coincidere con il periodo di validità del bilancio provinciale pluriennale e ad essa verrà data attuazione con deliberazione della Giunta provinciale. Le menzionate commissioni permanenti sono organi interni al Consiglio provinciale, composti in modo da rispecchiare la consistenza numerica dei diversi gruppi politici. Nella XIV legislatura il Consiglio ha nominato quattro commissioni permanenti, attribuendo ad ognuna la competenza su specifiche materie di competenza provinciale. La finanza locale, in particolare, rientra tra le competenze della prima commissione permanente, che si occupa per l'appunto di: autonomia, forma di governo, organizzazione provinciale, programmazione, finanza provinciale e locale, patrimonio, enti locali, affari generali.

(32) Peraltro a tale data le procedure elettorali non si erano concluse per tutte le Comunità, poiché per due di esse si è reso necessario procedere al ballottaggio, avvenuto successivamente, il 7 novembre 2010.

finanziamento delle spese delle Comunità. In primo luogo, individua nella Provincia, nei Comuni e nelle Comunità gli enti destinatari delle risorse complessivamente attribuite alla Provincia dallo Statuto di autonomia, assumendo – come parametro di riferimento per il riparto – le funzioni rispettivamente svolte, con l’obiettivo ultimo di garantire su tutto il territorio provinciale la copertura di livelli standardizzati delle prestazioni³³. La norma specifica poi le fonti di finanziamento di Comuni e Comunità, le quali saranno costituite da una quota del gettito dei tributi erariali devoluti alla Provincia, “in forma di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, nonché di contributi e trasferimenti a carico del bilancio provinciale”. Per quanto riguarda nello specifico le Comunità, le relative entrate comprenderanno sia assegnazioni di risorse finanziarie provenienti dalla Provincia e dai Comuni, sia i proventi di tariffe tanto per i servizi resi agli utenti quanto per quelli prodotti nell’interesse dei Comuni medesimi³⁴.

Per il finanziamento poi delle spese d’investimento si prevede l’istituzione di un ulteriore fondo, il quale sarà destinato sia ai Comuni che alle Comunità e sarà ripartito in due quote: l’una riservata al mantenimento delle infrastrutture esistenti, l’altra destinata al miglioramento e allo sviluppo infrastrutturale³⁵. Fine ultimo dei fondi destinati al concorso nelle spese di investimento è quello del riequilibrio complessivo delle dotazioni e delle opportunità tra i diversi territori, prendendo se possibile in considerazione anche la redditività sociale dei progetti d’investimento. L’intento è anche in questo caso di garantire a tutti i cittadini della Provincia – a prescindere dal luogo di residenza – le medesime opportunità e livelli minimi di servizio, evitando così che le peculiarità del singolo territorio costituiscano un ostacolo alla realizzazione di condizioni di uguaglianza sostanziale.

La tenuta del nuovo sistema di finanza locale dovrebbe essere garantita dal rispetto del principio di leale collaborazione, con riferimento non solo alla cooperazione tra Comuni, Comunità e la Provincia, ma

(33) Art. 22, comma 1, l.p. 3/2006.

(34) Art. 22, rispettivamente commi 2 e 4.

(35) Art. 24, comma 7.

anche con la Regione e lo Stato³⁶. Il medesimo obiettivo si ritrova nel nuovo assetto della finanza provinciale delineato con l'Accordo di Milano del 30 novembre 2009³⁷: ovvero contribuire al riequilibrio della finanza pubblica – complessivamente intesa – e quindi autonomia finanziaria nel rispetto dei vincoli posti dall'Unione europea e degli obiettivi di perequazione e solidarietà nazionale.

Coerentemente, la nuova struttura della finanza locale – così come risulta dall'intesa finanziaria raggiunta nel 2011 – tiene conto della presente congiuntura e della diminuzione delle risorse finanziarie a disposizione del bilancio provinciale, quale conseguenza del nuovo assetto finanziario. Da una prospettiva prettamente giuridica, questo si traduce in una sintesi tra gli obblighi derivanti dall'attuazione della legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale, da un lato, e i principi e gli obblighi che derivano dalla riforma istituzionale provinciale, dall'altro.

A livello statale, con riferimento al federalismo fiscale, si richiama in particolare la recente approvazione del decreto legislativo sul c.d. federalismo municipale, il quale contribuisce a dare attuazione alla legge delega 42/2009, disciplinando l'autonomia finanziaria dei Comuni delle Regioni ordinarie³⁸. Con riferimento alla Provincia autonoma di Trento, e più in generale anche a quella di Bolzano e alle altre Regioni speciali, la legge delega 42/2009 non trova applicazione, se non per alcune disposizioni specifiche, tra cui – per la parte che qui interessa – l'art. 27 che impone il coordinamento della finanza degli enti speciali, attraverso il loro coinvolgimento al riequilibrio della finanza

(36) Art. 23, rubricato "Patto di stabilità provinciale".

(37) Si tratta dell'accordo siglato tra il Governo, la Regione e le due Province autonome e confluito poi nella legge 191/2009 (Finanziaria 2010), con cui si modifica l'assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Esso va a modificare il Titolo VI dello Statuto di autonomia – rubricato "Finanza della Regione e delle Province" – per la cui revisione è previsto uno speciale procedimento de-costituzionalizzato (cfr. art. 104 Statuto di autonomia). Con l'accordo, oltre ad una riduzione delle entrate, si fissa il contributo dei tre enti interessati al riequilibrio della finanza pubblica, attraverso l'assunzione di ulteriori funzioni, e in particolare del relativo finanziamento, senza oneri per lo Stato.

(38) D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 67 del 23 marzo 2011.

pubblica, in particolare prevedendone il concorso “al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all’esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all’assolvimento degli obblighi posti dall’ordinamento comunitario”.

Da ciò sembrerebbe potersi desumere che anche i decreti attuativi di tale legge, tra cui appunto il decreto sul c.d. federalismo municipale, non si applicheranno nelle Regioni speciali e nelle Province autonome di Trento e Bolzano.

Allo stesso tempo, tuttavia, le norme del decreto menzionato sembrano aprire ad un’estensione dell’ambito di applicazione anche agli enti speciali con un duplice limite espresso all’art. 14: la compatibilità con lo Statuto di autonomia e il rispetto della procedura di cui all’art. 27 della legge delega, ovvero “nel rispetto di criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi”³⁹.

Sarà interessante in sede di attuazione comprendere come le disposizioni del decreto si concilieranno con le disposizioni adottate dalla Provincia sia in base alla propria competenza in materia di finanza locale⁴⁰, che sulla base della responsabilità in capo alla medesima per il rispetto degli obblighi relativi al patto di stabilità interno e le funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali. Le Province sono infatti responsabili nei confronti dello Stato per l’ottemperanza dei vincoli relativi al patto di stabilità interno da parte del sistema integrato provinciale, ovvero da parte degli enti locali e dei propri enti e organismi strumentali⁴¹.

(39) Così art. 27 legge 42/2009. Nel caso del Trentino-Alto Adige si tratta di un procedimento di revisione statutaria peculiare, previsto per modificare – tra il resto – il titolo dedicato alle finanze e disciplinato all’art. 104 dello Statuto di autonomia. Con riferimento alla procedura per l’adozione delle norme di attuazione si rinvia invece all’art. 107 dello Statuto medesimo.

(40) Art. 80 Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 670/1972 così come da ultimo modificato dalla legge 191/2009). Sempre alle Province appartiene altresì la competenza ad individuare criteri, modalità e limiti di applicazione nel rispettivo territorio di una legge statale che conceda agli enti locali la potestà ad istituire addizionali tributarie comunque denominate.

(41) Ai sensi dell’art. 79, comma 3, Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Regione e le Province concordano con il Ministro dell’economia e delle finanze

A livello provinciale invece l'esigenza di una ridefinizione dell'assetto finanziario locale, da un lato, è conseguenza della crisi economica e della riduzione complessiva delle risorse trasferite dallo Stato alla Provincia di Trento, seguita alla stipula dell'Accordo di Milano, dall'altro, è intrinsecamente connessa alle esigenze finanziarie emergenti dall'attuazione del nuovo quadro istituzionale e dal completamento della fase di avvio delle Comunità⁴². In particolare, le entrate delle Comunità saranno costituite da:

1. una quota assegnata sulla base della spesa sostenuta nel 2009;
2. una quota assegnata in base a criteri oggettivi atti a garantire l'uniformità delle prestazioni e costi unitari standard su tutto il territorio; ed infine
3. una quota residua la quale confluirà in un fondo di riserva destinato al finanziamento di eventi imprevedibili e all'adeguamento dei fabbisogni.

Dall'analisi delle fonti di finanziamento risulta quindi la tendenza verso una rimodulazione della finanza locale, che partendo dal parametro della spesa storica si evolve gradualmente includendo nella redistribuzione delle risorse anche parametri standardizzati, al fine di garantire a tutti i cittadini – a prescindere dal luogo di residenza – un livello standard di prestazioni rispetto a servizi considerati essenziali, a garanzia dell'uguaglianza nel godimento dei diritti civili e sociali.

Al di là delle questioni di principio, la sostanza è che le risorse assegnate dalla Provincia ai Comuni per l'anno 2011 sono ridotte rispetto al 2010, dovendo comunque prendere in considerazione sia la pre-

gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Spetta poi alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria.

(42) Fase di avvio che dovrà avvenire entro il 2011 e vedrà il trasferimento a tutte le Comunità della titolarità delle prime funzioni, ovvero di quelle funzioni che – come già detto – erano prima attribuite o delegate ai comprensori, e a cui vanno aggiunti i compiti individuati dalla legge provinciale del 2008 in materia di urbanistica.

visione di contenimento della spesa pubblica di cui alla manovra finanziaria statale, sia le esigenze connesse al riequilibrio della finanza pubblica.

4. Comunità di Valle e decentramento amministrativo: a che punto siamo?

Nell'ottobre 2010 si sono tenute le prime elezioni dei presidenti e dei tre quinti dei membri dell'assemblea delle Comunità di Valle⁴³, ma la fase di attuazione della riforma istituzionale ha avuto inizio già qualche mese prima attraverso l'adozione dei primi decreti esecutivi di trasferimento delle funzioni e la contestuale soppressione dei Comprensori⁴⁴. Rispetto al precedente modello comprensoriale, tali decreti hanno attribuito ai nuovi enti la titolarità delle funzioni trasferite e dei relativi servizi. Di fatto, il passaggio di funzioni sta avvenendo gradualmente. Nella fase di avvio esso ha, infatti, avuto ad oggetto solo quelle competenze il cui esercizio era già delegato ai Comprensori. Si tratta in particolare dell'assistenza sociale, dell'edilizia pubblica e agevolata, del diritto allo studio, cui vanno aggiunte le competenze in materia di urbanistica⁴⁵. Il trasferimento delle altre funzioni avverrà progressivamente, per permettere alle Comunità di strutturarsi, assumendo poi a regime la titolarità di tutte le funzioni previste dalla legge di riforma.

In questa prima fase ciascuna Comunità è tenuta a provvedere all'esercizio delle competenze attraverso il personale già a disposizione del

(43) Ciò fatta eccezione per il Comun General de Fascia, in cui le elezioni si sono già svolte il 16 maggio 2010.

(44) I menzionati decreti hanno previsto il trasferimento di funzioni e sono stati adottati rispettivamente il 22 dicembre 2009, per le Comunità del Primiero e delle Giudicarie, il 27 aprile 2010 per le Comunità della Val di Non e dell'Alta Valsugana-Bernstol ed infine il 25 giugno 2010 per la Val di Fiemme. A seguire sono stati adottati i decreti esecutivi con riferimento alle Comunità della Val di Non, dell'Alta Valsugana-Bernstol e della Val di Fiemme, in cui le funzioni sono state trasferite nel corso del 2010. Infine a partire dal 1° gennaio 2011 il trasferimento è operativo anche per le Comunità Valsugana e Tesino, Valle di Sole, Alto Garda e Ledro, oltre che per il Comun General de Fascia. Cfr. delibera della Giunta provinciale 23 ottobre 2009, n. 2559: prime indicazioni operative ai Comprensori e alle Comunità per la gestione amministrativa e contabile.

(45) Ciò secondo la l.p. 1/2008 e nel rispetto del Piano urbanistico provinciale (PUP).

Comprensorio; tuttavia, in seguito, con l'acquisizione delle ulteriori competenze potrà rendersi necessaria una complessiva ridefinizione della dotazione di risorse umane⁴⁶. Proprio con riferimento a tale aspetto, si teme che nei fatti le Comunità si rivelino essere costose macchine burocratiche che finiranno per appesantire il funzionamento complessivo dell'apparato amministrativo provinciale. La scarsa affluenza alle urne degli elettori trentini in occasione delle elezioni dello scorso ottobre sembra rispecchiare proprio questo timore: in tempi di crisi economica e di proclamati tagli nella pubblica amministrazione è legittimo il sospetto nei confronti di un ulteriore livello istituzionale che si va ad innestare nel quadro provinciale determinando il rischio di una lievitazione della spesa pubblica⁴⁷.

La scelta è *a fortiori* discutibile se si considera il carattere ibrido del nuovo ente intermedio e, in particolare, la presenza di un organo – l'assemblea – composta da un numero di membri mediamente elevato. È evidente che un'assemblea rappresentativa di dimensioni consistenti rischia di determinare una moltiplicazione dei ruoli politici locali e con essa un aumento dei costi della politica, per non parlare del pericolo di inconcludenza o addirittura di paralisi del sistema⁴⁸. Tuttavia, solo in fase di avanzata attuazione della riforma si potrà va-

(46) Vale la pena osservare che il legislatore provinciale ha affermato che in sede di prima applicazione della riforma va rispettato il principio generale di invarianza della spesa complessiva per il comparto autonomie locali. Tale principio dovrebbe trovare applicazione, tra l'altro, proprio nel settore delle risorse umane nel senso che il personale delle Comunità, sia quello già in organico nei Comprensori, sia quello trasferito dai Comuni o dalla Provincia, non dovrebbe produrre costi aggiuntivi per il contribuente.

(47) Diversamente dalle elezioni svoltesi nel Comune di Fascia che hanno registrato una affluenza alle urne pari al 79,95%, nel caso delle elezioni del 24 ottobre 2010 l'affluenza è stata pari in media al 44,47%, laddove normalmente alle elezioni comunali in Trentino partecipa una percentuale di elettori superiore al 70%.

(48) Si può osservare come il numero dei membri dell'assemblea sia dipendente dal numero di Comuni costituenti ciascuna Comunità. Tanto per fare un esempio si pensi alla Comunità delle Giudicarie, composta da 39 Comuni, la cui assemblea è formata complessivamente da 99 membri: il presidente, per i due quinti dei componenti, da consiglieri nominati in numero di uno per ciascun Comune (quindi 39 membri), e per i restanti tre quinti da consiglieri eletti a suffragio universale, contestualmente al presidente (quindi in numero pari a 59).

lutare la consistenza effettiva di tali spese, anche in rapporto ai vantaggi economici derivanti dallo sfruttamento delle economie di scala. A prescindere da tale specifico aspetto, ci si interroga comunque se, pur confermando l'esigenza ormai diffusa di razionalizzare il quadro istituzionale locale anche mediante l'esercizio associato di funzioni, la scelta operata dalla riforma trentina sia effettivamente in grado di rispondere agli obiettivi prefissati o se, al contrario, la costituzione di un'ulteriore entità, dotata di organi dalla composizione mista, non si traduca in un ostacolo alla semplificazione e, di conseguenza, ad una gestione amministrativa realmente soddisfacente.

A fronte di tali aspetti critici, vi è da chiedersi se non vi fossero alternative valide all'istituzione delle Comunità. Si ricorda come il legislatore nazionale abbia nel corso degli ultimi anni promosso sempre più la semplificazione dei livelli di governo, attraverso la promozione di un modello associativo unico (sostanzialmente l'Unione di Comuni così come disciplinata dal d.lgs. 267/2000 e confermata dal d.l. 78/2010) che, peraltro, ha avuto scarsa fortuna in Trentino. In tale prospettiva va letta anche la soppressione dei finanziamenti alle Comunità montane operata dal medesimo d.l. 78/2010 che ha indotto i legislatori regionali alla sostanziale riduzione del numero di tali organismi, quando non si è addirittura proceduto alla loro completa soppressione⁴⁹.

Rispetto al panorama giuridico nazionale e regionale, la scelta trentina si pone dunque in controtendenza, a ben vedere, non solo per aver appesantito di un ulteriore elemento il quadro istituzionale provinciale, ma per l'obbligatorietà della partecipazione allo stesso in contrapposizione alla natura volontaria delle altre forme associative, nonché per la natura (parzialmente) elettiva dei suoi organi, laddove le altre esperienze regionali si fondano su organi formati da rappresentanti nominati dai Comuni⁵⁰.

(49) Come nel caso della Regione Basilicata che con la l.r. 11/2008 ha disposto la soppressione delle 14 Comunità montane esistenti istituendo al loro posto 7 Comunità locali, che a dispetto del nome, altro non sono se non enti locali in forma di Unioni di Comuni.

(50) Con riferimento al fenomeno associativo, si vedano: C. TUBERTINI, *Le forme asso-*

Una valida alternativa poteva essere rappresentata dalla tanto discussa e poco condivisa riduzione del numero dei micro Comuni trentini⁵¹. Tuttavia, in mancanza della capacità politica e, forse, del coraggio per procedere ad una soluzione tanto radicale, il legislatore provinciale ha preferito ricorrere ad uno strumento che, nei fatti, rischia comunque di esautorare i Comuni dei loro poteri in settori cruciali. In proposito, si può notare come dal disegno originario del legislatore provinciale del 2006 emergesse chiaramente la volontà di valorizzare il Comune quale cellula fondamentale delle istituzioni territoriali, tramite il trasferimento di funzioni amministrative da parte della Provincia direttamente ai Comuni stessi ovvero ad un ente sovra-comunale creato *ad hoc* e, per così dire, rappresentativo in secondo grado delle realtà comunali facenti parte dei rispettivi ambiti territoriali di riferimento. Ai sensi dell'art. 16 della l.p. 3/2006, l'organo assembleare delle Comunità era, infatti, costituito di diritto dai sindaci dei Comuni facenti parte della Comunità stessa e da ulteriori componenti eletti dai Consigli comunali tra i consiglieri e gli assessori comunali in carica. Al contrario, la recente l.p. 15/2009, modificando l'assetto delle Comunità, ha rivisto i termini del rapporto tra Comuni e Comunità, in qualche modo "a danno" dei primi. Nonostante sia mantenuta la componente di nomina comunale, infatti, la sostituzione dei sindaci quali membri di diritto delle assemblee "comunitarie" con membri eletti direttamente dai cittadini e la loro partecipazione ad un organo – la conferenza

ciative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2000, pp. 305-326 e T. GIUPPONI, *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in www.forumquadernicostituzionali.it, nonché R. FILIPPINI e A. MAGLIERI, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2008, pp. 341-375.

(51) I Comuni trentini sono infatti 217, contro i 116 Comuni della Provincia di Bolzano. L'ampio divario non è peraltro giustificato da ragioni di tipo demografico o di estensione territoriale: se infatti la Provincia di Trento ha una popolazione pari a 524.826 abitanti, distribuiti su una superficie pari a 6.206 km², gli abitanti della Provincia di Bolzano sono di poco inferiori, ovvero 503.434, dislocati su un territorio un po' più vasto, pari a 7.400 km². Un'eccezione alla proliferazione di Comuni si riscontra nel territorio corrispondente al neo costituito (dal 1° gennaio 2010) Comune di Ledro, il quale è nato dalla fusione dei Comuni di Molina di Ledro, Pieve di Ledro, Bezzecca, Concei, Tiarno di Sotto e Tiarno di Sopra (l.r. 13 marzo 2009, n. 1).

dei sindaci – con poteri meramente consultivi, sembrerebbe andare nella direzione di un graduale ridimensionamento del ruolo del Comune nel quadro istituzionale provinciale sia in termini di competenze che di dotazioni finanziarie.

Nonostante i fattori critici, le potenzialità della riforma istituzionale trentina sono notevoli. Innanzitutto, va detto che, contrariamente alle restanti Regioni italiane ove raramente il tema delle forme associative ha ricevuto una disciplina esaustiva e completa, l'istituzione delle Comunità di Valle in Trentino si caratterizza per la sua collocazione nell'ambito di una vera e propria riforma organica.

Non può che essere valutato positivamente, poi, il trasferimento ai nuovi enti dell'effettiva titolarità delle funzioni, consentendo alle Comunità di adottare politiche più aderenti alle esigenze del territorio, in contrapposizione alla semplice delega conferita ai precedenti Comprensori, che li rendeva mere braccia operative della Provincia.

Dalla prospettiva socio-economica, inoltre, la previsione di un ente "intermedio" tra i Comuni e la Provincia dovrebbe permettere, da un lato, di sfruttare le economie di scala, migliorando la qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini ed evitando duplicazioni di risorse economiche e umane nell'organizzazione e nella gestione di certe funzioni pubbliche, dall'altro, di mantenere un legame il più possibile stretto tra l'ente decisore e i cittadini. Senza l'istituzione delle Comunità, tutte le funzioni per l'esercizio delle quali la dimensione comunale risultava inadatta e inefficiente, sarebbero infatti allocate al livello superiore, ovvero quello provinciale, determinando una forte deviazione rispetto ad un'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà e della responsabilizzazione degli amministratori locali.

Inoltre, attraverso la previsione di un'allocazione delle funzioni sulla base delle forme aggregative più opportune per l'esercizio delle medesime, si dovrebbero garantire alla popolazione uguali opportunità con riferimento tanto alle funzioni amministrative esercitate quanto ai servizi pubblici erogati, indipendentemente dalle caratteristiche del territorio o dalle dimensioni del Comune di residenza.

In ogni modo, a prescindere dalle valutazioni positive o negative, quel che è certo è che la riforma della Provincia autonoma di Trento merita senza dubbio interesse in quanto costituisce un'innovazione

istituzionale unica nel panorama regionale italiano. Lo sforzo di ingegneria istituzionale operato dal legislatore provinciale va quindi apprezzato non trovando eguali in nessun'altra esperienza italiana dove vi è una tendenziale ricorrenza dei modelli proposti.

Inoltre, non vi sono dubbi che il modello misto introdotto dalla l.p. 15/2009 con l'elezione a suffragio universale diretto dei tre quinti dei membri dell'assemblea della Comunità e del suo presidente sarà in grado di garantire maggiore partecipazione democratica, e ciò non può che essere positivo.

Peraltro, se è vero che nell'Assemblea delle Comunità gli interessi dei Comuni più popolosi potrebbero assumere un peso preponderante, è anche vero che la presenza di interessi divergenti legati alle diverse istanze comunali dovrebbe favorire una gestione politica più lontana da dinamiche clientelari e scevra dal pericolo di deviazioni dall'interesse pubblico generale, espressione del principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione. Inoltre, trattandosi di un organo composto per due quinti da rappresentanti dei Comuni costituenti e per tre quinti da rappresentanti eletti dalla popolazione residente sarà forse più facile garantire un controllo incrociato di una parte sull'altra, in modo che la Comunità non sia espressione di interessi quasi-privatistici, bensì dell'interesse generale della Comunità nel suo complesso. Vi è da chiedersi tuttavia se questo modello ibrido sarà in grado di offrire una valida soluzione per la gestione delle problematiche di ambito sovracomunale e, soprattutto, se e come componenti eletti a suffragio universale e diretto e componenti nominati dai Comuni potranno coesistere e lavorare proficuamente insieme.

Si noti che la natura democratica del nuovo sistema caratterizza non solo la composizione dei suoi organi, ma permea in modo indiretto anche le procedure alla base del suo funzionamento, attraverso il ricorso allo strumento dell'intesa quale forma decisionale e di coinvolgimento dei vari livelli istituzionali, il cui utilizzo è previsto – ad esempio – per l'individuazione dei territori "comunitari" o in materia finanziaria.

Per concludere, vale la pena svolgere alcune considerazioni con riferimento ai dubbi di legittimità costituzionale a cui la legge di riforma trentina dà origine quantomeno sotto due profili.

Una prima questione riguarda la legittimità costituzionale di una fonte legislativa regionale o provinciale che determini l'introduzione nell'ordinamento statale di nuovi enti locali autonomi, posti ad un livello intermedio tra Provincia e Comuni, ulteriori rispetto a quelli esplicitamente previsti dalla Costituzione all'art. 114.

Tale dubbio assume ovviamente significato se di nuovi enti locali autonomi si sta effettivamente trattando. La lettera della legge sembra andare in tale direzione, laddove definisce le Comunità, all'art. 14, quali "enti pubblici locali a struttura associativa". Un ulteriore elemento a favore di tale prospettazione potrebbe risultare dalla natura – pur parzialmente – elettiva dell'assemblea delle Comunità e del loro presidente, che attribuisce loro carattere autonomo, sia sotto il profilo politico che dell'azione amministrativa. Si ricorda, infatti, che la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare, con riferimento proprio ai Comprensori trentini, come la nomina a suffragio universale diretto dell'organo rappresentativo di questi ultimi comportasse l'istituzione non di mere strutture operative dei Comuni e della Provincia, bensì di nuovi enti dotati di autonomia politica; ciò in contrasto con l'elencazione degli enti autonomi costituenti la Repubblica (o, nella versione pre-riforma Titolo V, in cui era ripartita la Repubblica) indicata nell'art. 114 Cost. (cfr. Corte cost., 876/1988).

È evidente che un siffatto dubbio di costituzionalità si dissiperebbe solo laddove la natura di nuovo ente autonomo, con riferimento alle Comunità di Valle, fosse da escludere.

Vi è inoltre un secondo profilo di dubbia legittimità. Ci si può infatti chiedere se sia legittima la scelta di introdurre una riforma di questo tipo attraverso una legge provinciale anziché regionale, in contrasto con la previsione statutaria di una competenza legislativa primaria regionale in materia di "ordinamento degli enti locali" (cfr. art. 4, n. 3, St. aut. TAA).

Sul punto, la Provincia autonoma di Trento ha avuto occasione di chiarire come la l.p. 3/2006, e successive modifiche, si fonderebbe su ben individuabili norme di attuazione dello Statuto di autonomia, ossia il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 che, all'art. 7, assegna alle due Province di Trento e Bolzano, ai fini della valorizzazione delle zone montane, la facoltà di costituire tra i Comuni appartenenti ad uno stesso Com-

prensorio le Comunità montane previste dalla legge 1102/1971 determinandone l'ordinamento, ovvero altri enti di diritto pubblico⁵². Tale previsione, e in particolare questo ultimo inciso, sarebbe sufficiente per radicare la competenza legislativa in capo alla Provincia, dando così autonomo fondamento alla l.p. 3/2006. Un'ulteriore conferma della competenza legislativa provinciale si ricaverebbe poi dal d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 che ha esteso alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome le disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (così come modificato dal d.lgs. 275/1997) secondo cui al trasferimento ai Comuni di funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza della Regione e delle Province si provvede, rispettivamente, con legge regionale e provinciale, precisando che a tale scopo tali leggi individuano gli ambiti di esercizio delle funzioni trasferite e le eventuali forme collaborative, anche a carattere obbligatorio tra i Comuni.

La questione, sottoposta al TRGA di Trento nel giudizio innanzi menzionato, è stata da quest'ultimo decisa a favore della competenza legislativa primaria provinciale ritenendo, tra l'altro, che la materia delle Comunità di Valle (così come in precedenza quella dei Comprensori, anch'essi istituiti con legge provinciale) rientrasse nell'ambito dell'ordinamento urbanistico e dell'assetto del territorio provinciale di competenza appunto della Provincia, ai sensi dell'art. 8, n. 5, dello Statuto di autonomia e successive norme di attuazione.

Tale pronuncia, non escludendo la possibilità che la Corte costituzionale sia in futuro chiamata in causa, non mette la parola fine al dibattito sulla costituzionalità della riforma dell'autonomia speciale trentina.

(52) Queste le argomentazioni provinciali nel giudizio innanzi il TRGA di Trento contro il Comune di Bocenago a cui si è in precedenza fatto riferimento.

