

SVILUPPI E OPPORTUNITÀ DELLA GOVERNANCE TERRITORIALE-
IL CASO DELLE COMUNITÀ DI VALLE: TANTE DOMANDE E POCHE RISPOSTE

Martina TRETTEL¹

SOMMARIO

In una società complessa e pluriforme come quella odierna, il livello di governo più vicino al cittadino, il comune, fatica a trovare i mezzi e gli strumenti per affrontare in modo adeguato le richieste provenienti sia dal basso (dai cittadini) sia dall'alto (dallo Stato, dall'UE, ecc.).

Alla necessità di rinnovamento della *governance* del territorio ha provato a dare una risposta concreta il legislatore della Provincia Autonoma di Trento nel 2006 (lp. 3/2006), attraverso una riforma istituzionale che ha come obiettivo primario quello di riorganizzare l'assetto dell'amministrazione pubblica provinciale. La principale novità di tale legge è da riscontrarsi nell'istituzione di un nuovo livello di governo intermedio tra comuni e Provincia: quello delle Comunità di Valle. La riforma ha infatti imposto ai Comuni di unirsi in Comunità di Valle per esercitare, in forma associata, alcune funzioni trasferite dal livello provinciale a quello comunale (edilizia scolastica, edilizia abitativa pubblica, programmazione economica locale, servizi pubblici di interesse locale).

Il presente paper si propone di analizzare il caso delle Comunità di Valle quale esempio di innovativo sviluppo della governance territoriale, sotto un duplice profilo: quello formale e giuridico, della legge, e quello concreto della loro -molto dibattuta- attuazione.

¹ Accademia Europea di Bolzano (EURAC), viale Druso 1, 39100, Bolzano, martina.trettel@eurac.edu

1 Introduzione: l'impatto della crisi economica sulla governance del territorio

Pedesina è un paese lombardo, situato in Valtellina -alle pendici del Monte Rotondo-, noto per i suoi allevamenti bovini, i grandi boschi e la tessitura della canapa e del lino. Pedesina è anche uno degli 8093 comuni italiani. Un comune come un altro, si sarebbe indotti a pensare, uno dei tanti. E invece no, questo comune detiene un importante record nazionale: con i suoi 31 abitanti² è il comune più piccolo d'Italia. Un'eccezione? No, perché in Italia sono ben 1952 i comuni che contano meno di 1000³ abitanti, i cosiddetti comuni "polvere".

In Italia quella comunale è la cellula attorno alla quale si è storicamente sviluppata la rete economica e sociale, che ancora oggi è in grado di rappresentare l'unità nella quale il cittadino primariamente si riconosce, svolgendo un ruolo fondamentale in quanto espressione della comunità locale e della sua volontà complessiva (Woelk, 2012).

La parcellizzazione territoriale ha creato però notevoli problemi negli ultimi decenni, caratterizzati da un'intensa ricerca di strumenti volti a rendere le amministrazioni più efficienti e a porre un freno sia alla moltiplicazione dei livelli di governo che alla lievitazione della spesa pubblica. Un nuovo approccio al problema dei piccoli comuni in termini di inefficienza economica ha dato altresì il via ad una nuova tendenza: quella dell'associazionismo comunale. Quest'ultimo è un fenomeno che affiora a partire dagli anni '60⁴ del novecento e si sviluppa di pari passo con il processo di integrazione europea. Sono, da un lato, le istanze popolari di più alti standard qualitativi nell'erogazione dei servizi pubblici e, dall'altro, le richieste dell'Unione europea di sistemi amministrativo-burocratici più razionali, che fanno emergere la necessità di individuare il livello più adeguato per l'allocazione delle funzioni in termini di economicità ed efficienza. (Bolgherini, 2011).

Oggi, in un'Europa in grande difficoltà e alla disperata ricerca di una rinnovata identità e di un più coerente assetto istituzionale e finanziario sono numerose le ripercussioni registrate sul piano dell'assetto dei pubblici poteri e della complessiva articolazione territoriale e proprio il governo territoriale è uno dei settori maggiormente interessati da tali, profonde, trasformazioni. La crisi economico-finanziaria dell'ultimo quinquennio ha fatto sorgere, in quasi tutti i Paesi europei, "la necessità di una razionalizzazione per garantire il bilanciamento fra il rispetto delle competenze e delle funzioni (...) e le istanze di cooperazione fra più enti per poter garantire lo svolgimento effettivo delle funzioni assegnate e l'offerta di servizi che eccedono le capacità del singolo ente locale" (Woelk, 2012). Ciò che emerge è una generalizzata necessità di architettare nuovi strumenti di gestione associata dei compiti

² Per i dati si veda: <http://www.comuniverso.it>

³ Cfr. www.comuniverso.it

⁴ Anche se esempi di una "proto cooperazione" inter-municipale sono già riscontrabili in alcuni paesi europei nel 19° secolo.

amministrativi comunali, necessità alla quale seguono, in quasi tutti i Paesi europei⁵, risposte molto eterogenee tra loro (Paolazzi, 2009).

Le forme di associazionismo e di cooperazione intercomunale possono essere viste in questo panorama come un'alternativa ad una ri-allocazione delle funzioni verso l'alto: molti, infatti, ritengono che tale soluzione possa produrre il positivo effetto di ridurre le spese garantendo, allo stesso tempo, maggiore qualità ed efficienza dei servizi.

Nei paragrafi a seguire si effettuerà un'analisi degli strumenti giuridici offerti nel panorama italiano per la gestione associata delle funzioni comunali e si discuterà dello stato della loro (in)attuazione.

2 Tendenze/Percorsi di razionalizzazione del sistema locale in Italia: un quadro giuridico

L'esigenza di razionalizzare il sistema di governo sub-statale, nella prospettiva di ridurre la spesa pubblica e di aumentare l'efficienza e l'adeguatezza dell'azione amministrativa locale, è questione centralissima nell'odierno dibattito politico italiano (Staiano, 2012).

Oggi si discute, infatti, delle vie percorribili per ristrutturare i sistemi di governo locale in termini di maggiore economicità ed efficienza: da un lato, ipotizzando misure rivoluzionarie volte alla completa soppressione di alcuni dei livelli di governo (si pensi per esempio al caso delle Province), dall'altro, prospettando soluzioni riformatrici che mirano ad un miglioramento dell'esercizio dei compiti affidati agli enti locali, tramite il loro accorpamento o una loro cooperazione di tipo funzionale (Piperata, 2012). In questa seconda categoria di interventi è possibile ricomprendere il tentativo, ormai in atto da alcuni decenni, di razionalizzare il funzionamento dei comuni di piccole dimensioni incentivando il fenomeno dell'associazionismo locale⁶.

Per capire le ragioni che spingono a incorrere in tali scelte, è utile soffermarsi brevemente su alcuni dati che caratterizzano il "sistema enti locali" italiano. I comuni in Italia sono circa 8093, dei quali 5689 (ovvero il 70,4%) hanno meno 5000 abitanti, tanto che la popolazione che vive nei piccoli comuni costituisce appena il 17% della popolazione italiana complessiva⁷.

Da questi dati risulta con evidenza come spesso, alle spalle dell'ente locale, non siano riscontrabili soglie demografiche o dimensionali tali da giustificare l'esistenza stessa della

⁵ La cooperazione tra enti locali prende vita, per mezzo di diverse forme, in numerose realtà comunali europee: si vedano ad esempio il caso delle *Zweckverbände* in Germania e dei *Convenios intermunicipales* in Spagna (Woelk, 2012; Cerredà, 2012).

⁶ Con questo termine si intendano tutti quegli strumenti che permettono agli enti di dimensioni minori di far fronte alle proprie esigenze funzionali, a prescindere dal fatto che a tale fine venga costituito o meno un nuovo organismo.

⁷ Cfr. www.comuniverso.it

struttura amministrativa comunale (e i relativi costi), tale da permettere un esercizio efficiente ed adeguato delle funzioni assegnategli. Per questa ragione già negli anni '90 il legislatore ha introdotto le prime forme di gestione associata delle funzioni comunali quale strumento di razionalizzazione dell'amministrazione pubblica decentrata. In particolare, il tentativo di riforma contenuto nella l. 142/1990, di riassetto della struttura amministrativa, mirava proprio ad un ridimensionamento del numero dei comuni attraverso la loro fusione, che sarebbe dovuta seguire ad una prima fase caratterizzata dalla gestione associata delle funzioni locali (Bilancia, 2012).

I pochi effetti positivi conseguiti all'introduzione di questa legge hanno portato il legislatore costituzionale a rivedere - con la riforma della seconda parte del titolo V - il ruolo dell'ente locale, inserendolo tra gli elementi costitutivi della Repubblica italiana. Infatti, il così rinnovato art. 114 riformula la composizione dei soggetti territoriali che costituiscono la Repubblica e ne rappresentano le componenti essenziali, rivedendone sia l'ordine di progressione - attraverso un rovesciamento dei livelli territoriali (dal più piccolo al più grande), sia l'elencazione degli enti - attraverso l'inclusione sia delle Città metropolitane (e non più gli 'altri enti locali') che dello stesso Stato. Il legislatore costituzionale del 2001 sembra voler fissare gli elementi di un "*multilevel system of government*" al cui interno i soggetti sembrerebbero collocarsi in una posizione di pari ordinazione, secondo criteri esclusivamente determinati dalla individuazione delle rispettive competenze. Si dà così nuova linfa all'ente più vicino al cittadino che viene equiparato in termini qualitativi all'ente statale (come anche a quello provinciale e regionale) (Borgonovo Re, 2011).

Lo stesso riparto della potestà legislativa in materia di enti locali viene modificato nell'opera di riscrittura dell'art. 117, norma che disciplina la suddivisione delle competenze normative tra Stato e Regioni⁸. Si pensava, infatti, che, attraverso la ridefinizione della titolarità di tale competenza, si sarebbe potuti pervenire ad una riforma che, coinvolgendo anche gli enti territoriali nella sua definizione, avrebbe conseguito effetti più incisivi (in termini di efficienza) sul buon funzionamento delle amministrazioni locali. Infatti, se - *ex* art. 117, comma 2, lettera p) - lo Stato detiene la competenza esclusiva in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", la potestà legislativa esclusiva in materia "ordinamento degli enti locali", non essendo mai espressamente menzionata nello svolgersi della norma, viene in via interpretativa conferita alle Regioni per tutti quegli aspetti non riservati espressamente allo Stato, tra cui anche la materia dell'associazionismo tra Comuni (Giupponi, 2012).

⁸ È l' art. 117 che definisce il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni prevedendo al secondo comma le materie sulle quali lo Stato ha competenza esclusiva, nel terzo le materie concorrenti tra Stato e Regioni (sulle quali la legislazione statale definisce i principi fondamentali e le regioni adottano discipline di dettaglio) e stabilendo nel quarto, in via residuale, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni "in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Il Testo Unico sugli Enti Locali (TUEL 267/2000 e successive modifiche) ha aperto la strada alla riforma del 2001, prevedendo delle linee guida da applicare in via residuale⁹ a tutte le realtà territoriali che non avessero esercitato la competenza legislativa, pur riconosciuta, in materia di gestioni associate tra comuni. Il TUEL prevedeva: la tendenziale volontarietà da parte degli enti locali di porre in essere forme associative e di cooperazione, la libertà di sceglierne la forma organizzativa, l'autonomia statutaria dell'ente associativo e la graduale assegnazione delle funzioni da fargli svolgere.

Nel decennio successivo, tuttavia, sotto la spinta della crisi economica il legislatore statale è intervenuto massicciamente sulla materia “enti locali” per riscriverne le norme fondamentali in un’ottica volta puramente al risparmio e alla riduzione della spesa pubblica locale. Con numerosi decreti legge (in particolare, d.lgs. 78/2010 e dl. 95/2012) il legislatore statale ha operato, in una prospettiva annebbiata dalle condizioni di emergenza finanziaria in cui si trova il Paese (Nardelli, 2012), un intervento di ridefinizione delle politiche di razionalizzazione locale. Ha stabilito la riduzione del numero delle Province e ha imposto l’obbligatoria associazione dei comuni sotto i 5000 abitanti¹⁰ per esercitare le funzioni fondamentali, così come definite dal legislatore stesso *ex art.* 14, comma 27, d.lgs. 78/2010 (Tubertini, 2012). A tal riguardo dubbio appare il criterio, puramente quantitativo, adottato per determinare i comuni obbligati a realizzare le unioni, in quanto omette di considerare altri fattori che appaiono ben più rilevanti, come ad esempio l’estensione e l’omogeneità del territorio amministrato, la tradizione storica e culturale di ciascun ente comunale, le connotazioni sociali, economiche e geografiche (Pastore, 2012).

Peraltro, gli enti locali avrebbero dovuto attivare le gestioni associate entro il 1 gennaio 2013, secondo una precisa scansione temporale predeterminata legislativamente, se non fosse intervenuta la legge di stabilità 2013 a sospenderne l’applicazione fino al 31 dicembre 2013, andando così a gravare la legislatura in corso del problema della loro applicazione (Gardini, 2013).

La recente opera di riordino locale ha avuto dunque un’unica regia, governativa e centrale, che ha messo in disparte le Regioni relegandole al ruolo di spettatrici passive nell’opera di riscrittura delle dinamiche del governo territoriale (Piperata, 2012; Tubertini, 2012). Tali interventi presentano diversi profili di criticità ma ci limiteremo, in questa sede, ad affrontarne solamente due.

⁹ La legge “La Loggia”, per agevolare l’applicazione della riforma del titolo V, precisa che rimangono in vigore le leggi dello Stato nelle materie in cui la competenza è passata alle regioni, fino a che le stesse non legiféreranno sull’argomento; lo stesso vale per le materie su cui la competenza è passata dalle regioni allo Stato, per cui rimarranno in vigore le leggi regionali fino a diversa statuizione dello Stato.

¹⁰ Ovvero fino a 3000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi quelli il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole ed il comune di Campione d’Italia.

A) Il primo di questi riguarda la modalità e la fonte con cui lo Stato ha deciso di intervenire per riorganizzare l'esercizio associato delle funzioni. Sono, infatti, decreti governativi dettati dall'emergenza finanziaria, rispettivamente la manovra del 2010 e la spending review (dl 95/2012 convertito in l. 135/2012), a fare tabula rasa di quanto previsto dal TUEL imponendo - dall'alto - agli enti locali di dare vita ad un'"Unione di Comuni" (unica forma strutturale ammessa per la loro associazione). Senza preoccuparsi della compressione del grado di pluralismo e di rappresentatività degli enti territoriali in questione, né tanto meno di preservarne l'autonomia, il legislatore ha previsto misure piuttosto drastiche attraverso lo strumento del decreto legge. Questo atto con forza (ma non forma) di legge si colloca nell'ordinamento giuridico come fonte del diritto quale conseguenza diretta di una univoca scelta governativa dettata dai labili criteri di necessità ed urgenza prescritti dalla Costituzione nel suo art. 77. L'"eccezionalità" che dovrebbe caratterizzare l'utilizzo di questa fonte giuridica si smarrisce nelle pieghe della prassi governativa che, facendone un uso massiccio, porta a frequenti pronunce di incostituzionalità e a numerose critiche dottrinali (Dickmann, 2007; Pastore, 2012).

A fronte dell'intensa attività governativa l'ente locale è vittima di un vincolo e di una menomazione: vincolato alla cooperazione e menomato della facoltà di scegliere il quando e il *quomodo* della stessa. I decreti, infatti, con estrema precisione prevedono dettagliatamente come dovranno essere composti gli organi "unionali" e in che modo dovrà essere gestito l'apparato amministrativo.

B) Il secondo profilo di criticità si individua nella questione legata al riparto delle competenze. Se infatti la competenza in materia di associazionismo intercomunale è di esclusiva titolarità regionale, *ex art. 117 IV*, come si giustificano gli interventi statali che univocamente rielaborano e ridisegnano i contorni della materia? A fronte di una rivendicazione di competenza da parte delle Regioni, la Corte Costituzionale si è pronunciata proprio su questo punto. Se da una prima impostazione la Corte interpretava l'associazionismo comunale alla luce della clausola residuale (117 IV), oggi si è passati ad una interpretazione diversa in forza della quale l'associazionismo comunale è considerato strumento necessario per ottenere significativi risparmi di spesa pubblica. La conseguenza è l'attrazione di tale disciplina nel novero delle funzioni legate al coordinamento della finanza pubblica, competenza concorrente tra Stato e Regioni¹¹ (Bilancia, 2012). La Corte motiva la sua interpretazione alla luce del fatto che, in una situazione di emergenza come quella attuale, l'esigenza di razionalizzare il sistema di governo locale è uno dei corollari della riduzione della spesa pubblica, competenza che rientra a pieno titolo nella voce "coordinamento della

¹¹ Così la Corte Costituzionale nelle sentt. n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005

finanza pubblica” e che giustifica quindi un ricollocamento di questa competenza in capo al legislatore statale¹² (Massa, 2012).

Se nelle Regioni a statuto ordinario il modello di cooperazione inter-municipale viene imposto dallo Stato, come conseguenza della necessità di contenere la spesa pubblica complessiva, la competenza primaria sugli enti locali invece è - e rimane - saldamente in capo alle (5) Regioni statuto speciale (D’Atena, 2003). È la stessa Corte Costituzionale che conferma tale affermazione nel susseguirsi delle sue pronunce, sia anteriori sia posteriori alla riforma del titolo V della Costituzione. A questo proposito preme qui richiamare le sentt. 238 e 286 del 2007 con le quali la Consulta risolve un ampio numero di questioni di costituzionalità mosse dal Governo a due Leggi regionali del Friuli Venezia Giulia (L n. 30 del dicembre 2005 e L. 9 del gennaio 2006).

Con queste sentenze la Corte affronta una serie di controversie riguardanti la competenza ordinamentale delle Regioni a statuto speciale a disciplinare una complessiva riforma del sistema delle autonomie locali, trovando altresì lo spazio di pronunciarsi, in termini più ampi rispetto all’oggetto del contendere, sull’estensione della competenza in tema di potestà ordinamentale delle medesime. In particolare, si riconosce in capo alle Regioni a statuto speciale una competenza primaria in materia di enti locali, circoscritta solamente dal rispetto dei limiti che ciascun Statuto pone all’esercizio delle competenze primarie. La Corte conferma così inequivocabilmente la potestà ordinamentale delle Regioni a statuto speciale (Giangaspero, 2007).

3 Associazionismo comunale in Provincia Autonoma di Trento: l’originale caso delle Comunità di Valle

3.1 Perché una riforma del sistema amministrativo locale?

I recenti tentativi statali di razionalizzazione del sistema locale presentano numerosi profili di criticità tra i quali – evidenzia la dottrina a più riprese - l’uniforme incidenza degli interventi “decretali” sul territorio dello Stato. Ci si chiede se forse non sarebbe più coerente con i principi declamati nell’art. 118 Cost. - sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - una riforma che conferisse alle realtà regionali gli strumenti per ricercare soluzioni differenziate, adeguate alle specificità di ciascun territorio e concordate con il sistema delle autonomie locali. Se le forme di cooperazione inter-municipale vengono introdotte per rendere la macchina dell’amministrazione locale più efficiente e per conseguire un concreto risparmio in

¹² Si veda Corte Costituzionale sent. n. 237/2009

termini di spesa pubblica, non è forse necessario che le scelte vengano compiute nel rispetto delle specificità delle differenti aree geografiche? Questo non solo per sfruttare appieno le risorse culturali, tradizionali ed economiche che ciascun territorio offre, ma anche per rispettare il principio costituzionale di autonomia (art. 5 Cost.) (Woelk, 2012).

Le Regioni a Statuto Speciale godono, a questo proposito, di un ampio spazio di azione. A fronte della loro competenza primaria in materia di enti locali, possono elaborare progetti di riforma innovativi che superino la cristallizzazione delle forme di razionalizzazione territoriale proposte – o forse meglio imposte - dal legislatore nazionale.

La Provincia Autonoma di Trento (da questo momento in poi PAT) rappresenta un valido esempio di come un'autonomia speciale abbia fatto uso della competenza in materia enti locali (art. 4 Statuto di Autonomia) per elaborare una riforma complessiva dell'amministrazione locale. Le soluzioni individuate dalla PAT risultano particolarmente interessanti ed innovative soprattutto se paragonate alla uniforme monotonia che caratterizza il sistema locale italiano (Garbari, 2011).

Con la Legge Provinciale 3/2006 intitolata “Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino” la PAT ha, infatti, avviato una generale riforma del suo sistema istituzionale ed amministrativo che contempla tra i suoi obiettivi primari (Parolari, 2009):

- il risparmio di risorse attraverso la razionalizzazione complessiva del sistema pubblico (e non per mezzo di tagli ai servizi o di aumenti della pressione fiscale).
- il rispetto (e la promozione attiva) dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione
- una più vasta partecipazione democratica popolare tramite uno spostamento della gestione e della responsabilità verso la dimensione istituzionale più vicina al cittadino.

Le motivazioni alla base dell'introduzione di una legge, che rinnova e ridisciplina l'autonomia amministrativa, si comprendono meglio se lette alla luce della struttura del sistema locale della PAT. Il numero di piccoli comuni in Trentino è particolarmente elevato se considerato in rapporto alla popolazione residente (217 Comuni per 531 mila abitanti). Se si pensa poi che il 90% degli enti locali sono di piccole dimensioni (ovvero sotto i 5.000 abitanti) si spiega agilmente perché il legislatore provinciale abbia deciso di mettere radicalmente mano al sistema amministrativo locale.

In passato si era già provato a dare risposta al problema della parcellizzazione territoriale attraverso l'introduzione dei comprensori (LP. 2/1964), rivelatisi però uno strumento di governance territoriale poco efficace¹³ (Paolazzi, 2009).

¹³ I comprensori erano 11 ovvero: C1 (Val di Fiemme), C2 (Primiero), C3 (Bassa Valsugana e Tesino), C4 (Alta Valsugana), C5 (Valle dell'Adige), C6 (Val di non), C7 (Val di Sole), C8 (Valli Giudicare), C9 (Alto Garda e Ledro), C10 (Vallagarina), C11 (Ladino di Fassa)

Con la legge 3/2006 la PAT ha voluto *in primis* ridisciplinare il riparto della potestà amministrativa, trasferendo direttamente ai comuni un ampio numero di competenze amministrative e stabilendo che nelle materie diverse da quelle riservate alla Provincia (art.8, capo III, Statuto), tutte le funzioni amministrative sono trasferite ai comuni o alle Comunità di nuova istituzione. La legge prevede, infatti, anche l'istituzione di un nuovo ente intermedio tramite il quale esercitare parte delle competenze trasferite: la Comunità di Valle.

La Comunità di Valle è un ente pubblico locale a struttura associativa, costituito obbligatoriamente dai comuni per l'esercizio in forma associata delle competenze trasferite dalla Provincia, per l'esercizio di funzioni, di compiti, di attività e di servizi trasferiti dagli stessi comuni o direttamente assegnati dalla legge. In prima applicazione le funzioni trasferite sono state quelle già esercitate dai comprensori in materia di attività socio-assistenziali, edilizia abitativa e diritto allo studio, oltre alle competenze riconosciute in materia urbanistica. Inoltre i protocolli d'intesa 2011 e 2012 in materia di finanza locale hanno previsto la gestione associata obbligatoria, mediante Comunità, dei compiti e delle attività connessi ai servizi e alle funzioni amministrative in materia di entrate, contratti e appalti di lavori servizi e forniture, informatica e polizia locale.

Diversamente rispetto ai comprensori, nel caso delle Comunità di Valle le competenze sono trasferite in modo pieno e non solo a titolo di delega. Quindi, mentre il comprensorio era un "braccio operativo" della Provincia, con limitato potere decisionale e compiti prettamente operativi, vincolato a direttive molto puntuali e stabilite in via generale per tutti i territori, la Comunità diviene titolare di funzioni proprie e può adottare politiche più rispondenti alle esigenze e alle caratteristiche del proprio territorio, approvando propri piani in settori di grande impatto per la vita dei cittadini (piano sociale, piano territoriale di comunità...) (Parolari, 2009).

3.2 La suddivisione territoriale della Provincia Autonoma di Trento

La legge 3/2006 suddivide il territorio trentino in 16 territori (v. immagine 1): a 15 di questi corrisponde una Comunità di Valle¹⁴, mentre il sedicesimo - il "territorio della Val d'Adige" (Trento, Aldeno, Cimone e Garniga) - non costituisce una Comunità vera e propria, ma gestisce le funzioni in modo associato sulla base di una apposita convenzione tra i quattro comuni interessati.

¹⁴ Le 15 Comunità di Valle sono: Comunità Territoriale della Val Di Fiemme, Comunità di Primiero, Comunità Valsugana e Tesino, Comunità Alta Valsugana e Bersntol, Comunità della Valle Di Cembra, Comunità della Val di Non, Comunità della Valle Di Sole, Comunità delle Giudicarie, Comunità Alto Garda E Ledro, Comunità della Vallagarina, Comun General de Fascia, Magnifica Comunità degli Altipiani Cimbri, Comunità Rotaliana-Königsberg, Comunità della Paganella, Comunità della Valle dei Laghi.

È stato proprio quello della suddivisione del territorio, uno degli elementi che ha portato al fallimento dell'ente comprensoriale (v. immagine 2). Il comprensorio, infatti, non si è dimostrato essere né un valido catalizzatore di identità omogenee, né un efficace strumento per la risoluzione di problemi amministrativi simili. Gli ambiti territoriali dei comprensori erano stati individuati ed imposti, senza alcun coinvolgimento degli enti locali, per mezzo di una legge provinciale che “artificiosamente” definiva i confini delle aree territoriali senza rispecchiare affatto la comunanza di interessi, valori, tradizioni culturali e storiche che in Trentino si declinano per valle (Paolazzi, 2009; Parolari, Valdesalici, 2011).

Proprio a fronte di tali criticità, i confini geografici delle Comunità sono stati individuati per mezzo di una procedura cooperativa che ha coinvolto il consiglio delle autonomie locali, il presidente della Provincia e la giunta provinciale; con l'intesa raggiunta nella conferenza permanente del 16 marzo 2007, le parti hanno concertato i confini di queste 16 aree (contenuti nell'allegato A della legge 3/2006). In tale accordo le parti coinvolte si sono peraltro riservate di rivedere i confini di uno dei territori individuati, quello delle Giudicarie, in quanto alcuni comuni ivi ubicati rivendicavano il diritto di costituirsi in una diversa ed ulteriore Comunità, quella della Val Rendena. Per superare l'impasse si è fatto ricorso ad una consultazione territoriale, nella quale la popolazione (il 68,75% dei votanti) si è espressa a favore della costituzione di una nuova Comunità. Nonostante l'esito positivo della consultazione, la giunta provinciale non ha voluto modificare i confini individuati nell'intesa, in quanto nel frattempo i consigli comunali della val Rendena si erano, a maggioranza, dichiarati a favore della costituzione della Comunità delle Giudicarie. Il comune di Bocenago ha presentato ricorso al TRGA di Trento lamentando, in riferimento a tali questioni, il mancato rispetto dell'esito del referendum ed i criteri per l'individuazione dei territori “comunitari”. Con il suo ricorso, in particolare, il Comune chiedeva l'annullamento del decreto di esecuzione dell'intesa con cui venivano individuati i confini delle Comunità e della delibera della Giunta in cui si confermava la configurazione territoriale dopo la consultazione elettorale. Il tribunale amministrativo si è pronunciato rigettando le questioni proposte nella sentenza 49/2008, che è stata successivamente impugnata. La causa è ancora oggi pendente di fronte al Consiglio di Stato che dovrà, nei mesi a venire, decidere sulla questione (Parolari, Valdesalici, 2011).

I territori delle Comunità di valle

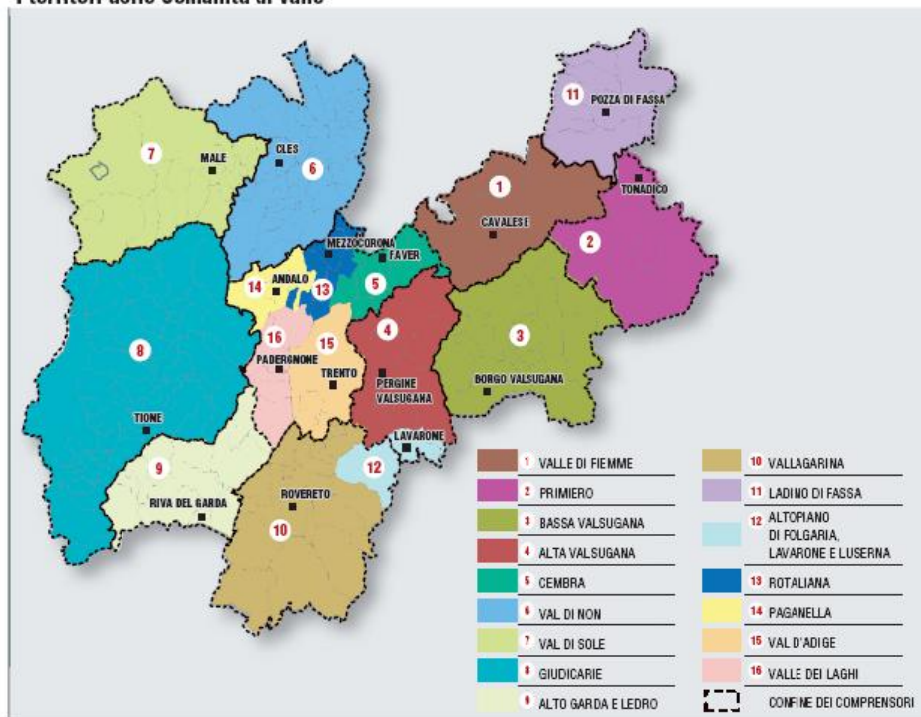


Figura 1 - Suddivisione del territorio provinciale in Comunità di Valle. Source: www.predazzoblog.it

Comunità comprensoriali trentine



Figura 2 - Suddivisione del territorio provinciale in comunità comprensoriali. Source: Wikipedia

3.3 Organi e struttura finanziaria delle Comunità di Valle

La legge 3/2006, come successivamente modificata dalle leggi provinciali 15/2009 e 26/2010, prevede che le Comunità siano costituite da un'assemblea, da un presidente, da un organo esecutivo e dalla conferenza dei sindaci, quest'ultima introdotta *ad hoc* dalla legge 15/2009.

L'art. 17 della legge prevede che l'organo esecutivo sia composto dal presidente e da un minimo di tre fino ad un massimo di cinque componenti (limite elevato a sette per le Comunità con più di 21 comuni), che venga nominato dal presidente della Comunità e che debba governare l'ente e gestirne tutta l'attività¹⁵.

Per quanto riguarda l'organo assembleare la legge del 2006 prevedeva che fosse composta dai sindaci dei Comuni facenti parte del territorio della Comunità, nonché da un ulteriore numero di componenti eletti da tutti i componenti dei consigli comunali e, ove fossero presenti, da tutti i componenti dei consigli circoscrizionali. La legge provinciale 15/2009 ha tuttavia modificato tale disposizione e ha previsto invece che l'assemblea (art. 16) sia composta per i 2/5 da consiglieri nominati da ciascun comune del territorio, da scegliersi tra i consiglieri comunali o tra esterni in possesso di determinati requisiti previsti per gli stessi consiglieri comunali (Parolari, 2009). I restanti 3/5 dell'assemblea saranno invece costituiti da membri eletti a suffragio universale e diretto dalle popolazioni delle Comunità, contestualmente all'elezione del loro presidente. Le Comunità acquistano in questo modo un'importante dose di autonomia politica, non prevista nell'assetto istituzionale originario di cui alla legge del 2006¹⁶.

La legge 15/2009 prevede inoltre un nuovo ruolo per i sindaci, esclusi dalla funzione assembleare, che diventano di diritto membri della conferenza dei sindaci: un organo consultivo, in seno al quale si elaboreranno pareri da fornire sugli atti dell'assemblea concernenti l'organizzazione dei servizi, le politiche tributarie e tariffarie, gli atti di programmazione e pianificazione.

Il dibattito – squisitamente giuridico - che si è aperto, a fronte dell'autonomia politica riconosciuta nel 2009 alle Comunità di Valle attraverso la parziale elezione diretta delle rispettive Assemblee, riguarda una questione che già aveva interessato la creazione dei comprensori: può la Provincia introdurre enti locali intermedi che non corrispondono alle tipologie previste nell'art. 114 della Costituzione? E ancora, è ammissibile che alla Comunità

¹⁵ Gli statuti delle comunità nel cui territorio sono compresi i comuni di Fierozzo, Frassilongo, Palù del Fersina e Luserna, possono prevedere che l'organo esecutivo sia composto da un ulteriore componente in rappresentanza delle minoranze mochena e cimbria.

¹⁶ Il 24 ottobre 2010 i cittadini trentini (esclusi i residenti nel Territorio della Valle dell'Adige) si sono recati alle urne per eleggere i 3/5 dei membri delle assemblee delle comunità di valle ed il loro presidente.

- quale ente intermedio autonomo e non come livello di emanazione comunale e di raccordo provinciale - venga riconosciuto un vero e proprio ruolo politico?

Se l'assetto previsto nella legge del 2006 aggirava il problema concependo gli organi delle Comunità come snodi di raccordo inter-istituzionale eletti unicamente in via indiretta, dopo la modifica introdotta con la LP. 15/2009 si potrebbe invece affermare che le assemblee e il presidente delle Comunità costituiscano (seppur parzialmente) diretta espressione di un nuovo ed alternativo circuito politico rappresentativo. A fronte di questa modifica le Comunità possono ancora considerarsi strutture operative dei comuni e della Provincia oppure assumono i caratteri di enti autonomi? Se si dovesse propendere per la seconda ipotesi, gli enti comunitari incorrerebbero molto probabilmente in una pronuncia di incostituzionalità. La PAT infatti non è competente a creare un ente intermedio nuovo e distinto dal livello comunale e provinciale direttamente dotato di autonomia politica alla stregua di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni da cui, insieme allo Stato, si compone la Repubblica ex art. 114 Cost. (Cortese, Parolari, 2006).

L'unica via percorribile per dissipare il dubbio di costituzionalità sarebbe quella di considerare l'organo assembleare/presidenziale come emanazione comunale in una duplice veste: diretta ed indiretta. Tramite questa lettura verrebbe (forse) rispettato il fondamentale carattere associativo delle Comunità che, solo qualora considerato fondante la loro struttura, porterebbe ad escluderle da possibili censure di incostituzionalità (Onida, 2011).

Infine, nel suo capo VI la legge definisce la struttura portante del meccanismo di riparto delle risorse finanziarie tra Provincia, Comuni e Comunità. Le fonti di finanziamento di tali enti saranno costituite da "una quota del gettito dei tributi devoluti alla Provincia ai sensi dello Statuto speciale, in forma di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, nonché di contributi e di trasferimenti a carico del bilancio provinciale".¹⁷ La legge determina inoltre che le risorse finanziarie di cui la Provincia dispone, verranno ripartite tra Provincia, Comuni e Comunità secondo il criterio dello svolgimento delle funzioni a essi spettanti.¹⁸ Si prevede poi l'istituzione di un fondo per il finanziamento delle spese di investimento, per il mantenimento e il miglioramento dello sviluppo infrastrutturale di comuni e comunità. Fine ultimo dei fondi previsti dalla legge è quello di garantire a tutti i cittadini trentini le stesse opportunità e livelli omogenei di servizio, permettendo così la realizzazione di effettive condizioni di uguaglianza sostanziale (Parolari, Valdesalici, 2011).

Stabilisce ancora la legge che la struttura finanziaria delle Comunità debba essere definita, in attuazione delle predette disposizioni di principio, tramite regolamenti esecutivi da adottarsi per mezzo di una procedura aggravata che prevede l'intesa con il consiglio delle autonomie

¹⁷ Art. 22 comma 2, LP. 3/2006.

¹⁸ Art. 22 comma 1, LP. 3/2006.

locali, sentita anche la commissione permanente del consiglio provinciale - competente in materia di finanza locale. L'intento di tale previsione normativa è evidente: il metodo concertativo dovrebbe garantire la creazione di un sistema finanziario che coinvolga direttamente gli enti locali nella sua strutturazione e consenta contestualmente una loro diretta responsabilizzazione.

L'intesa per la finanza locale 2013 evidenzia come l'odierno scenario della finanza provinciale sia caratterizzato da una significativa riduzione della disponibilità finanziaria e illustra la procedura per addivenire ad una riduzione delle spese di parte corrente e di quelle in conto capitale, definendo con quali strumenti e con quali mezzi pervenirvi. L'obiettivo verrà realizzato attraverso un risparmio del 12% della spesa relativa al personale e un 8% della spesa per acquisto di beni e servizi. Il protocollo definisce, accanto a queste misure più prettamente finanziarie, che le due direttrici fondamentali nel riassetto del sistema debbano essere, da un lato, le misure relative al personale e, dall' altro, la graduale estensione - come visto sopra - delle gestioni associate attraverso le Comunità.

3.4 Sviluppi recenti e profili critici

La risposta della PAT alle sfide proposte dallo scenario della globalizzazione e della crisi economica è stata dunque una riforma organica del sistema istituzionale provinciale per mezzo della quale sono state istituite le Comunità di Valle. L'originale soluzione individuata per la gestione associata delle funzioni ha però scatenato accese reazioni politiche, provenienti da diversi fronti. Le forze politiche di opposizione al governo provinciale, prima fra tutte Lega Nord del Trentino, si sono dichiarate subito contrarie alla riforma del 2006. Esse hanno promosso una raccolta di firme tra la popolazione al fine di indire un referendum per l'abrogazione delle stesse. Il 29 aprile 2012, a pochi mesi dall'entrata in funzione di tutte le Comunità e dal trasferimento di tutte le competenze da gestire in forma associata¹⁹, si è tenuta la consultazione popolare (costata complessivamente 2 milioni di Euro) sulla sopravvivenza delle Comunità di Valle. Il quesito che veniva posto alla popolazione trentina era il seguente:

Volete che sia abrogata la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento del 16 giugno 2006, n. 3 - così come modificata dalle leggi provinciali della Provincia autonoma di Trento del 19 giugno 2008, n. 6; del 12 settembre 2008, n. 16, del 3 aprile 2009 n. 4; del 27 novembre 2009, n.15, del 28 dicembre 2009, n. 19 e del 10 dicembre 2010, n. 26 - recante Norme in materia di governo dell'Autonomia del Trentino, con la quale sono state istituite le cosiddette Comunità di valle e ne è stata regolamentata la costituzione, il funzionamento e

¹⁹ Alla data del 1 gennaio 2012 tutte le Comunità e il territorio Val d'Adige hanno avuto il primo trasferimento di funzioni.

l'organizzazione, limitatamente agli articoli 14; 15; 16; 17; 17 bis, 18 Organizzazione, personale e contabilità della Comunità, limitatamente al comma primo: "1. Salvo quanto riservato ai contratti collettivi di lavoro di settore, la disciplina dell'organizzazione e del personale della comunità è dettata da regolamenti, nel rispetto dello statuto della comunità e delle vigenti leggi provinciali e regionali" ed all'articolo 21?".

La consultazione referendaria ha chiamato alle urne 413.314 persone (200.902 maschi e 212.412 femmine), ma l'affluenza totale non ha permesso il raggiungimento del quorum, in quanto a votare è stato solo il 27.38% della popolazione; tra i 113.157 votanti il 93,56% si è però espresso in favore dell'abolizione delle Comunità²⁰.

Quali sono i segnali che si possono cogliere in questo risultato?

Sicuramente la scarsa affluenza dell'elettorato dimostra come sia ancora carente e confusa tra la popolazione la conoscenza del perché le Comunità di Valle siano state introdotte, come si differenzino dai pre-esistenti comprensori e quali siano le loro competenze e la loro organizzazione.

D'altro canto più del 90% di coloro che si sono recati alle urne, si sono pronunciati nel senso di abolire l'ente intermedio. Perché?

L'idea alla base delle Comunità era quella di consentire anche ai comuni di piccole, o addirittura piccolissime, dimensioni di essere sostenibili attraverso la messa in rete di determinate - fondamentali - funzioni. In questo modo si volevano valorizzare al massimo le autonomie locali sfruttando appieno il principio di sussidiarietà, per determinare una più forte responsabilizzazione del livello locale e creare una diffusa cultura di autogoverno. L'intento della riforma del 2006 era anche quello di permettere ad ogni amministrazione di utilizzare risorse disponibili senza moltiplicare gli apparati, preservando contestualmente le istituzioni comunali come luogo di partecipazione democratica. Tuttavia con le modifiche introdotte nel 2009 e nel 2010 - probabilmente dettate da pressioni politiche sul legislatore provinciale - questa prospettiva è andata via via dissolvendosi: gli apparati si sono moltiplicati, così come i costi connessi.

Ci si chiede dunque - sulla scorta di quanto ha già avuto modo di osservare la dottrina - se la creazione di un ulteriore livello di governo, composto per i 3/5 da membri eletti direttamente, permetta un effettivo risparmio ed una razionalizzazione del sistema o se, invero, comporti un ostacolo alla semplificazione e ad una gestione amministrativa realmente soddisfacente. La natura parzialmente elettiva di tali enti rischia inoltre di limitare lo spazio dei Comuni all'interno della Comunità. Nonostante venga mantenuta la componente di nomina comunale, la sostituzione dei sindaci quali membri di diritto delle assemblee con membri eletti direttamente dai cittadini e la loro partecipazione ad un organo – la conferenza dei sindaci -

²⁰ Cfr. <http://www.referendum-2012.provincia.tn.it/>

con poteri meramente consultivi, sembrerebbe infatti andare nella direzione di un graduale ridimensionamento del ruolo del Comune, incoerente rispetto ai criteri ispiratori della riforma, sia in termini di competenze che di dotazioni finanziarie (Parolari, Valdesalici 2011).

Le Comunità costituiscono realmente un'importante occasione per razionalizzare l'azione amministrativa attraverso la gestione associata delle funzioni precedentemente parcellizzate a livello comunale, o – al contrario - contribuiscono soltanto ad una lievitazione dei costi e ad una moltiplicazione degli organi e degli enti di governo? In un momento storico in cui si chiedono a gran voce, in modo a volte anche demagogico, tagli ai costi della politica e in particolare la riduzione del numero dei parlamentari, l'organo assembleare delle Comunità è composto da un numero di membri mediamente elevato e rischia di determinare un aumento dei ruoli politici provinciali, dei costi della politica, oltre a rappresentare un concreto rischio di paralisi del sistema²¹. Una valida alternativa poteva essere rappresentata da una riduzione del numero dei micro-comuni trentini, ma questa scelta avrebbe sicuramente comportato notevoli costi in termini politici per l'amministrazione provinciale (Parolari, Valdesalici, 2011).

Tale riforma presenta tuttavia anche profili di notevole potenzialità: da un lato, attraverso il trasferimento di funzioni si dà la possibilità alle Comunità di adottare politiche più adeguate e coerenti alle esigenze dei territori; dall'altro, l'ente intermedio consentirebbe da una prospettiva socio-economica di sfruttare al meglio le economie di scala, incrementando la qualità dei servizi pubblici senza aumentarne i costi. L'attività delle Comunità è però ancora troppo acerba per poter stabilire se abbiano raggiunto, più o meno efficacemente, questi obiettivi.

Peraltro per il futuro dell'architettura istituzionale trentina le nuove elezioni provinciali²² saranno centrali: il dibattito politico sul punto è infatti tuttora molto acceso²³ e alla giunta neoeletta verrà , con forte probabilità, chiesto di trovare delle risposte definitive a tale questione. Continuare ad investire in questo progetto che nel lungo termine potrebbe consentire un miglioramento ed un risparmio effettivo dell'apparato amministrativo provinciale oppure abbandonare la nave, fare tabula rasa di quanto sin qui compiuto e ricominciare daccapo?

²¹ Si pensi, provocatoriamente, che per una popolazione di 37.550 abitanti (2010), la Comunità di Valle delle Giudicarie si compone di un'assemblea che conta 98 membri, ovvero sia un consigliere ogni 383 abitanti, quando la proporzione applicata ai parlamentari (948) e alla popolazione italiana (60.870.745) è di un parlamentare ogni 64.209 abitanti.

²² Che si terranno il 27 ottobre 2013.

²³ Per una esauriente panoramica si rimanda al dibattito che quotidianamente riempie le pagine della stampa locale: <http://www.ladige.it/ricerca/comunit%C3%A1%20di%20valle>

4 Bibliografia

Almeida Cerreda M. (2012), La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España, *Istituzioni del Federalismo*, 3: 599-638

Bilancia P. (2012), *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, www.federalismi.it

Bolgherini S. (2011), Local Government and inter-municipal Cooperation in Italy and Germany, Gießen: PIFO Politische Italien-Forschung, Occasional Paper

Borgonovo Re D. (2011), *L'ordinamento degli enti locali prima e dopo la riforma del titolo V, con particolare riferimento alla provincia autonoma di Trento*, www.federalismi.it

D'Atena A. (2003), *Le Regioni speciali ed i "loro" enti locali, dopo la riforma del titolo V*, www.issirfa.cnr.it

Dickmann R. (2007), *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, www.federalismi.it

Enti Locali. Crisi Economica e trasformazione del governo locale (2012), Libro dell'anno del diritto, in enciclopedia Treccani.

Cortese F., Parolari S. (2006), *La Provincia di Trento e la riforma amministrativa dell'autonomia speciale*, in *Federalismi.it*

Garbari E. (2013), L'attuazione della riforma istituzionale in Trentino e l'istituzione delle comunità di valle. In: Postal G., Marcantoni M. (eds.), *L'integrazione europea, il principio di sussidiarietà e la riforma istituzionale della PAT*, Milano: Franco Angeli. 34-44.

Gardini G. (2013), *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa. Una introduzione*, www.federalismi.it

Giangaspero P. (2007), La potestà ordinamentale delle Regioni Speciali e la tutela costituzionale del ruolo della Provincia, *Le Regioni*, 6: 1085-1096.

Giupponi T. (2012), *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, www.forumcostituzionale.it

- Massa M. (2012), *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, www.forumcostituzionale.it
- Nardelli J. (2012), La gestione associata di funzioni e servizi e gli incentivi alla fusione dei comuni nel d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. In l. 7 agosto 2012, n. 135, *Federalismo Fiscale*, 1,2: 267-278.
- Onida V. (2011), Sulla possibile partecipazione diretta delle popolazioni dei comuni alla formazione degli organi delle comunità, Parere fornito su incarico della Provincia Autonoma di Trento (mimeo).
- Paolazzi L. (2009), La distribuzione della funzione amministrativa nella Provincia Autonoma di Trento. Dai Comprensori alle Comunità di Valle, il cambiamento istituzionale nella Provincia Autonoma di Trento (1967-2008). Il caso della Valle di Cembra, Tesi di Laurea AA. 2009/2010 (mimeo).
- Parolari S. (2009), *Un'alternativa alla riduzione dei comuni? La soluzione originale della Provincia Autonoma di Trento*, www.federalismi.it
- Parolari S., Valdesalici A. (2011), Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell'autonomia speciale trentina, *Istituzioni del Federalismo*, 2: 423-445.
- Pastore F. (2012), *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*, www.federalismi.it
- Pieperata G. (2012), I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?, *Istituzioni del Federalismo*, 3:503-522.
- Staiano S. (2012), *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, www.federalismi.it
- Tubertini C. (2012), La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?, *Istituzioni del Federalismo*, 3: 695-726.
- Woelk J. (2012), La cooperazione inter-municipale in Germania: alla ricerca di un equilibrio fra autonomia ed efficienza, *Istituzioni del Federalismo*, 3: 549-582.

ABSTRACT

Territorial governance: developments and opportunities.

The case of the “*Comunità di Valle*”- many questions, few answers.

In our complex and multi-faceted society, the citizens' closest level of government, the municipalities, struggles to find the tools to deal adequately with the requests coming from both the local citizens and the Region, the State, the EU. It is necessary, in a highly globalized context, to search for new forms of institutional architecture, in order to balance on the one hand, pluralism, and on the other hand, the principle of subsidiarity.

In Italy as overall in Europe, the presence of a great number of small and medium-sized municipalities forces to find the adequate level for the allocation of functions. That explains why, in 2006, the Autonomous Province of Trento tried to renew the governance of the territory through an institutional reform (enacted with the provincial law 3/2006): its primary objective was to reorganize the structure of the provincial public administration in order to make it more efficient and cost effective.

The law outlined a new form of inter-municipal cooperation: the *Comunità di Valle*, an intermediate level of government between the municipalities and the Province. The reform transferred some functions (school construction, public housing, local economic planning, public services of local interest) from the Provincial to the local level and forced the municipalities to join the *Comunità di Valle* to perform some of these functions and provide services for the entire community territory.

This paper aims to analyze the case of the *Comunità di Valle* as an innovative example of inter-municipal cooperation. It will firstly focus on the legal aspects of the reform and secondly on the consequences derived from its concrete implementation. Can this solution produce the positive effect of reducing costs and, at the same time, improve services' quality and efficiency?