N. 03994/2014 REG.PROV.COLL.

N. 09475/2013 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 9475 del 2013, proposto dal **Comune** di **Vallarsa**, rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Calò, con domicilio eletto presso il medesimo in Roma, via Cassiodoro n. 19;

contro

La Provincia Autonoma di Trento, rappresentata e difesa dall'avv. Damiano Florenzano, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Paolo Emilio,n. 7;

nei confronti di

Il Consiglio delle Autonomie Locali, la Comunità della Vallagarina;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. DELLA PROVINCIA DI TRENTO, n. 311/2013, resa tra le parti, concernente l'approvazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle gestioni associate obbligatorie mediante le Comunità;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Trento;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2014 il Cons. Raffaele Prosperi e uditi per le parti gli avvocati Maurizio Calò e Damiano Florenzano;

1. Con la legge provinciale n. 3/2006, in seguito modificata con le leggi provinciali nn. 15/2009, 26/2010 e 18/2011, la Provincia autonoma di Trento costituiva un nuovo ente locale territoriale dotato di autonomia - la cosiddetta Comunità di Valle - in numero di quindici in tutto il territorio provinciale, alla quale venivano conferite competenze in parte provinciali in parte comunali o delle unioni dei Comuni.

Suoi organi rappresentativi erano la Conferenza dei Sindaci con funzioni consultive e l'Assemblea della Comunità, composta per due quinti da componenti designati dai Comuni e per i restanti tre quinti da componenti eletti direttamente dalla popolazione residente unitamente al Presidente; le funzioni amministrative di tali Comunità erano oggetto di una serie di modificazioni tramite le leggi provinciali prima indicate e da ultimo con la legge provinciale n. 18/2011 (art. 8 bis), per la quale a partire dal 1° gennaio 2013 i comuni e le unioni di comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti dovevano esercitare obbligatoriamente mediante la comunità di appartenenza i compiti e le attività connessi agli servizi ed alle funzioni amministrative in materia di entrate, informatica, contratti e appalti di lavori, servizi e forniture e con progressiva estensione i compiti e le attività relativi al commercio.

Con la deliberazione della Giunta provinciale n. 1449 del 6 luglio 2012, veniva dato seguito a questa previsione obbligando i Comuni a dare vita alle gestioni associate obbligatorie, divenendo la Comunità una sorta di "ente capofila" con la possibilità di porre in essere atti a rilevanza esterna.

Il **Comune** di **Vallarsa**, in quanto associato alla Comunità della Vallagarina e ritenendo lese le proprie prerogative di amministrazione comunale, proponeva ricorso straordinario al Capo dello Stato recante le seguenti censure:

a).Violazione degli artt. 118 e 97 Costituzione e dell'art. 7 della legge 5.6.2003, n. 131, del principio di sussidiarietà verticale e contraddittorietà manifesta rispetto ai principi di semplificazione e di non aggravamento dell'azione amministrativa. Il **Comune** lamenta che con gli atti gravati verrebbero sottratte competenze e funzioni amministrative ai comuni per essere attribuite alle comunità di valle, soggetti non previsti dalla Costituzione e costituiti con legge provinciale approvata in violazione dell'art. 4 dello Statuto speciale d'autonomia, che attribuisce alla Regione la competenza in materia di ordinamento degli enti locali;

b) Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e della l.p. 30.11.1992, n. 23; violazione dell'art. 8 bis della l.p. 27.12.2010, n. 27; eccesso di potere per irragionevolezza e disparità di trattamento. Si afferma che la deliberazione n. 1449 del 2012, oltre a essere carente di motivazione, non avrebbe indicato i criteri con cui sono state individuate le funzioni da gestire in forma associata e non sarebbe comprensibile se in esse è compreso anche lo sportello unico delle attività produttive;

c) Errata concezione della gestione associata a fronte di un meccanismo di vera e propria attribuzione forzosa di funzioni dai Comuni alla Comunità di valle territorialmente competente; irragionevolezza e disparità di trattamento;

d) Illegittimità costituzionale dell'intero assetto delle Comunità di valle - articoli relativi della l.p. 16 giugno 2006, n. 3 (modificata dalla l.p. 12 settembre 2008, n. 16, dalla l.p. 27 novembre 2009, n. 15, dalla l.p. 27 dicembre 2010, n. 27, dalla l.p. 1 luglio 2011, n. 9 e dalla l.p. 30 luglio 2012, n. 17) in relazione agli artt. 5, 114, 118 e 128 della Costituzione (posto che sarebbero stati introdotti "nuovi enti locali autonomi" con un'assemblea avente natura elettiva) e agli artt. 4, primo comma, n. 3), e 65 dello Statuto speciale d'autonomia, atteso che la competenza legislativa in materia di enti locali è

attribuita alla Regione Trentino - Alto Adige e non alla Provincia autonoma di Trento.

2. Il ricorso straordinario veniva trasposto in sede giurisdizionale in seguito alla notifica di atto di opposizione da parte della Provincia autonoma di Trento e lo stesso è avvenuto per un secondo ricorso straordinario proposto avverso il Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2013.

Le due impugnative non venivano riunite e con sentenza n. 311 del 25 settembre 2013 il T.R.G.A. di Trento respingeva il primo ricorso.

3. Con appello del Consiglio di Stato notificato il 23 dicembre 2013, il **Comune** di **Vallarsa** impugnava la sentenza in questione sollevando i seguenti motivi:

a) La sentenza impugnata ha del tutto travisato la legislazione costituzionale in materia già rappresentata nel primo motivo dell'impugnazione di primo grado, in cui si è sostenuto che spetta alla Regione Trentino Alto Adige la potestà di emanare norme legislative sull'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, così come riconosciuto nel tempo dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

b) La sentenza n. 311/2013 incorre in un'ulteriore errore, laddove afferma che le determinazioni provinciali hanno recepito i principi fondamentali contenuti dal D. Lgs. 78/2010, in cui l'art. 14, comma 28, prevede l'esercizio obbligatorio in forma di unione o convenzioni delle funzioni fondamentali. Al contrario, le forme di collaborazione tra Comuni già esistenti nel Trentino non consistono nella formazione di un nuovo tipo di ente locale territoriale dotato di autonomia politica, ente che non trova alcuna copertura costituzionale nel sistema, crea ulteriori costi ed inefficienze a fronte di tentativi di risparmio.

c) L'art. 118 della Costituzione non permette il conferimento di determinate funzioni amministrative alle 'non menzionate' Comunità di Valle, ma solamente ai soggetti giuridici tassativamente indicati e a quel punto la sottrazione di funzioni ai Comuni è paleste, nonostante l'evocazione di una non meglio identificata "gestione associata" da parte della sentenza impugnata.

d) L'illogicità delle determinazioni provinciali ed il contrasto con i principi di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa emergono dai costi delle gestioni associate obbligatorie in materia di appalti, superiori dell'80% rispetto alla gestione in autonomia da parte del **Comune** ricorrente.

e) Altra illogicità è desumibile dalla ripartizione dei compiti tra i Comuni e le Comunità di Valle, ad esempio in materia di appalti, laddove l'"associazione" è presente per la stesura della documentazione amministrativa dei procedimenti e nel coordinamento delle attività procedimentale di gara, ma non nella selezione delle ditte da individuare, creando così un caos burocratico del tutto irrazionale.

Il **Comune** di **Vallarsa** concludeva per l'accoglimento del ricorso, insistendo sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 5, 114, 118 e 128 della Costituzione ed all'art. 4 dello Statuto Regionale del Trentino Alto Adige, perché da tali norme non scaturisce la possibilità per la Provincia autonoma di Trento di costituire un nuovo ente territoriale dotato di autonomia politica - autonomia comprovata anche dal sistema elettorale per la formazione dei suoi organi -così come invece disposto dalle leggi provinciali n. 3/2006 e n. 27/2010.

La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio, sostenendo complessivamente l'inammissibilità e l'infondatezza dell'appello e chiedendone il rigetto.

All'udienza del 20 maggio 2014 la causa è passata in decisione.

4. Rileva il Collegio che presupposto della controversia, la quale investe in via immediata la deliberazione della Giunta provinciale trentina n. 1449 del 6 luglio 2012 di avvio delle gestioni associate obbligatorie affidate alle Comunità di Valle, sia la costituzione delle medesime avvenuta ad opera della legge regionale n. 3/2006, in seguito modificata con le leggi provinciali nn. 15/2009, 26/2010 e 18/2011.

E' evidente che, senza la costituzione in sede legislativa provinciale di tale nuovo tipo di ente, la determinazione impugnata non avrebbe alcuna ragion d'essere, trattandosi della devoluzione di funzioni comunali al nuovo soggetto, dotato di organi con rappresentanza esterna obbligatoriamente titolati a svolgere all'esterno, nella qualità di 'ente capofila', i compiti e le attività connessi ai servizi ed alle funzioni amministrative in materia di entrate, informatica, contratti e appalti di lavori, servizi e forniture e, con progressiva estensione, i compiti e le attività relativi al commercio.

E' quindi pacifico che le funzioni amministrative comunali nel territorio della Provincia di Trento vengono a subire una rilevante diminuzione a tutto vantaggio di un nuovo ente intermedio non previsto dalla Costituzione, dallo Statuto della Regione Autonoma Trentino Alto Adige, né tantomeno dai decreti legislativi di trasferimento alla Regione stessa o alle Province di Trento e di Bolzano e comunque non assimilabile alle ordinarie Comunità Montane oppure alle unioni di Comuni, visto che l'assemblea della Comunità di Valle dovrà essere eletta per due terzi a suffragio universale diretto, ai sensi dell'art. 16 co. 1 lett. b) legge prov. n. 3/2006.

4.1. Si impone quindi che l'esame della controversia inizi dalla censura di illegittimità costituzionale dell'istituzione delle Comunità di Valle, dunque dell'intero Capo V della legge provinciale 16 giugno 2006 n. 3 artt. 15 – 21 – ivi compreso l'art. 19 istituente l'analogo Comun General de Fascia riguardante i Comuni interessati dalle minoranze ladine, mochene e cimbre.

4.2. La rilevanza della questione è *in re ipsa*, poiché la controversia investe direttamente il trasferimento alle Comunità di funzioni comunali e quindi lo scrutinio di legittimità della deliberazione principalmente impugnata deve avvenire alla stregua del predetto Capo V della legge provinciale n. 3/2006 e sue successive modificazioni.

4.3. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale del Capo V in parola alla luce degli artt. 5, 114 e 128 della Costituzione e dell'art. 5, n. 1, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, recante l'istituzione della Regione Autonoma del Trentino Alto Adige, così come modificato dalla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, il quale prevede la competenza della Regione ad emanare norme legislative in materia di ordinamento dei Comuni.

La giurisprudenza costituzionale richiamata dal **Comune** di **Vallarsa** depone per un rafforzamento delle perplessità concernenti la correttezza dell'istituzione delle Comunità.

La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi nel giudizio di legittimità costituzionale della legge provinciale 26 aprile 1982, n. 8, sempre della Provincia di Trento sull'elezione a suffragio universale e diretto dell'assemblea comprensoriale, promosso con ordinanza emessa il 7 febbraio 1984 dal Consiglio di Stato - Sez IV - e sempre con riferimento agli stessi parametri di costituzionalità, aveva osservato con la sentenza n. 876 del 26 luglio 1988, come ricordato nella ordinanza dell'allora

giudice *a quo*, di aver già avuto modo di occuparsi, con la sent. n. 107 del 1976 del problema della elezione diretta, da parte dell'intero corpo elettorale di volta in volta interessato, dell'organo rappresentativo di figure soggettive esponenziali di comunità locali, diverse dagli enti nominativamente previsti dall'art. 114 Cost., dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge regionale Siciliana che, nell'istituire i consigli di quartiere, ne aveva previsto l'elezione a suffragio universale e diretto.

In tale occasione la Corte ebbe appunto a rilevare che, a togliere ogni dubbio circa la natura di vero e proprio ente autonomo di tale organismo, era appunto la sua elezione a suffragio universale, ossia attraverso la forma più squisitamente politica di esercizio di quella sovranità che l'art. 1 Cost. attribuisce al popolo.

La previsione, da parte della legge della Provincia di Trento della nomina a suffragio universale diretto dell'organo rappresentativo del comprensorio, dava quindi luogo non già alla istituzione di mere strutture operative dei Comuni e della Provincia, bensì alla istituzione di un nuovo ente dotato di autonomia politica, e ciò in contrasto con l'art. 114 Cost. che prevede, invece, la ripartizione della Repubblica in Regioni, Province e Comuni, senza sottacere il fatto che l'attribuzione ai nuovi enti, come previsto sulla base di altre leggi provinciali, di compiti che si venivano a sovrapporre a quelli dei Comuni o si diversificavano da quelli della Provincia, finiva per realizzare la sottrazione di competenze agli enti territoriali di base, in aperta violazione degli artt. 5 e 128 della Costituzione.

Sulla scorta delle affermazioni della Corte, concernenti la compatibilità con i principi costituzionali solo in presenza della formula consortile, formula che presuppone necessariamente l'elezione indiretta dell'Assemblea comprensoriale da parte degli organi dei Comuni facenti parte del comprensorio, si può riconoscere la coerenza con i principi costituzionali richiamati, esclusivamente di quelle strutture di raccordo funzionale in cui permanga e sussista il carattere di pluralità dei Comuni che lo compongono, lasciando inalterato l'assetto delle competenze degli enti territoriali di base, come definito dalle leggi dello Stato, assetto che sarebbe irrimediabilmente superato da un'elezione diretta, tra l'altro della parte maggioritaria dell'Assemblea.

Va poi aggiunto che i Comuni sono titolari "naturali" delle funzioni amministrative a livello locale, stante l'art. 118 della Costituzione e non si comprende una radicale sottrazione di competenze rilevanti a favore di altro ente di nuova istituzione non previsto dalla Costituzione, dallo Statuto o dal decreti di attuazione di questo ultimo.

4.4. Quanto alla violazione dell'art. 5 n. 1 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, recante l'istituzione della Regione Autonoma del Trentino Alto Adige, così come modificato dalla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, il Collegio deve rilevare che la scelta - che innegabilmente ha modificato l'ordinamento comunale con la drastica sottrazione di competenze, come dicevasi di natura rilevante – rientrava nell'ambito delle competenze legislative della Regione e non della Provincia.

Il Collegio è ben consapevole della sussistenza del fenomeno, richiamato dalle difese provinciali, della cosiddetta "polverizzazione" dei Comuni trentini, istituiti in grande numero rispetto alle popolazioni singolarmente residenti, almeno in paragone ai Comuni altoatesini, ma tale rilievo, di indubbia portata, resta sempre una questione di merito, che non può giustificare le conclusioni sin qui tratte in ordine alla competenza legislativa esercitabile, in linea con una giurisprudenza della Corte Costituzionale che non offre argomentazioni in senso contrario.

5. Deve quindi essere riconosciuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di

legittimità costituzionale degli artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 della legge provinciale del Trentino 16 giugno 2006 n. 3, e successive loro modificazioni in riferimento agli artt. 5, 114, 118 e 128 della Costituzione e dell'art. 5 dello Statuto della Regione Autonoma Trentino Alto Adige.

Deve perciò disporsi la sospensione del giudizio e la rimessione della questione all'esame della Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) riservata ogni ulteriore pronuncia sull'appello n. 9475 del 2013, visto l'art. 23 della legge 11.3.53 n. 87, dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, perché si pronunci sulla questione di legittimità come sopra formulata e ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Provincia Autonoma di Trento e comunicata al Presidente del Consiglio Provinciale, oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Francesco Caringella, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.