

MARIA GARBARI, *L'autonomia dei comuni nella Provincia autonoma : l'esperienza trentina durante la sovranità austriaca e nello Stato italiano*, in «Studi trentini di scienze storiche. Sezione prima» (ISSN: 0392-0690), 79/4 (2000), pp. 847-853.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/stusto>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto ASTRA - *Archivio della storiografia trentina*, grazie al finanziamento della Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA è un progetto della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Istituto Storico Italo-Germanico, Museo Storico Italiano della Guerra (Rovereto), e Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA rende disponibili le versioni elettroniche delle maggiori riviste storiche del Trentino, all'interno del portale [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access*.

This article has been digitised within the project ASTRA - *Archivio della storiografia trentina* through the generous support of Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA is a Bruno Kessler Foundation Library project, run jointly with Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Italian-German Historical Institute, the Italian War History Museum (Rovereto), and Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA aims to make the most important journals of (and on) the Trentino area available in a free-to-access online space on the [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform.

## Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

## Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



## L'AUTONOMIA DEI COMUNI NELLA PROVINCIA AUTONOMA. L'ESPERIENZA TARENTINA DURANTE LA SOVRANITÀ AUSTRIACA E NELLO STATO ITALIANO\*

MARIA GARBARI

La rivendicazione della gestione diretta degli interessi immediati e vicini e l'apprezzamento per le istituzioni autonomistiche contro ogni forma di centralismo, rappresentano un elemento costante nella storia del Trentino, tanto da diventare uno dei marcatori forti delle peculiarità della popolazione. L'esperienza vissuta durante il periodo della sovranità asburgica è stata determinante per radicare nella comunità trentina il valore insostituibile dell'autoamministrazione, dell'autogoverno e per approdare ad una concezione di stato che non assorbe e depotenzia gli enti territoriali inclusi nei suoi confini, ma li riconosce come soggetti forniti di proprie facoltà, poteri ed ambiti d'azione.

L'ordinamento politico – amministrativo di uno stato ed il correlativo concetto di sovranità risentono dai suoi processi di formazione. La monarchia asburgica, nata soprattutto per accessioni territoriali dovute a diritti ereditari o a libere dedizioni come nel caso della contea del Tirolo, aveva dovuto tenere conto dell'assetto istituzionale dei Länder che entravano a fare parte dell'impero, assicurando ad essi, e ribadendo con pattuizioni, ampie autonomie in riconoscimento dei frammenti di statalità dei quali non si erano spogliati a vantaggio del potere centrale. I poteri dei Länder non risultavano quindi delegati dall'autorità sovrana, ma propri ed originari, precedenti a quelli dello stato asburgico. All'interno dei Länder, anche i comuni avevano mantenuto proprie forme di amministrazione autonoma, in parte come riflesso del particolarismo e del frazionismo sviluppati in età feudale, in parte dovuti al riconoscimento dei caratteri originari e naturali delle comunità di base che ne facevano organismi forniti di diritti intangibili.

Nello stato austriaco l'attuazione del sistema autonomistico non si limitava alle province ed ai comuni ma, soprattutto dopo il "compromesso" con l'Ungheria e le leggi costituzionali del 1867, si estendeva anche agli organismi intermedi posti fra i comuni e le Diete e ad enti non territoriali quali le corporazioni e le associazioni di categoria, le

---

\* Intervento tenuto a Trento il 3 maggio 2000 presso la Sala Aurora di Palazzo Trentini, all'interno del ciclo di incontri su *Il Trentino, ieri, oggi, domani*, organizzato dalla Presidenza del Consiglio provinciale.

camere di commercio, gli enti di previdenza, le sezioni nazionali previste nell'ordinamento di taluni istituti e le "curie nazionali" realizzate come tentativo di superare i conflitti etnici in alcune province. Il centralismo viennese, oggetto di accuse politiche da parte della corrente federalista e tanto paventato nella contea tirolese, rappresentava solo il tentativo di comporre i particolarismi, sovente di stampo grettamente conservatore, nell'uniformità, razionalità ed efficienza della cornice generale della Cisleitania.

Dopo gli anni concitati dell'età napoleonica, che videro l'alternarsi di governi provvisori e di sovranità diverse, il Trentino, in base all'atto finale del congresso di Vienna (9 giugno 1815), entrava a fare parte dei possedimenti asburgici in quanto inglobato nella contea del Tirolo; il suo nesso amministrativo risultava perciò diretto con Innsbruck, indiretto con Vienna. L'inclusione nel Tirolo non suscitava apprensioni, almeno per il momento, a causa di motivi nazionali e nemmeno per il modello di autonomia goduto dal Land che, anzi, veniva apprezzato. Vi era invece il timore di restare costantemente subordinati alla parte tedesca della Dieta dove la rappresentanza trentina si trovava in minoranza con 7 deputati su 52. Di qui l'aspirazione all'ottenimento di un'autonomia separata per la parte italiana del Tirolo.

Il sistema dell'ordinamento comunale risultava perfettamente adeguato ai caratteri ed alla storia del Trentino. Il *Regolamento delle Comuni e dei loro Capi*, introdotto il 26 ottobre 1819, cancellando le modificazioni apportate nel periodo napoleonico, ricostituiva i 384 comuni che, nel Dipartimento dell'Alto Adige, erano stati ridotti a 110 municipi. In tale modo, con soddisfazione delle popolazioni, veniva riconosciuta una vita autonoma ad ogni aggregato umano, anche minimo, in conformità alle caratteristiche del territorio frastagliato da valli e monti, che vedeva centri abitativi arroccati fin dove era possibile l'esercizio dell'agricoltura.

Il *Regolamento* distingueva fra "comuni di campagna" (la quasi totalità), "città minori" (Riva, Ala, Arco) e "città maggiori" (Trento e Rovereto). L'amministrazione dei primi era di un'estrema semplicità: i censiti eleggevano un capocomune, due deputati comunali, un cassiere, un esattore delle imposte ed alcune guardie; nei secondi veniva eletto un "Magistrato politico - economico" con un numero maggiore di rappresentanti e così nelle città maggiori chiamate a compiti più complessi ed erette anche al ruolo di prime istanze politiche tanto da configurarsi come città - distretto. Le libertà dei comuni, non importa se grandi o piccoli, erano assai ampie; essi non erano enti autarchici, ma enti autonomi, centri di amministrazione propria, non delegata, forniti di competenze naturali che nemmeno lo stato avrebbe potuto toccare.

In realtà quello che potesse fare la maggioranza dei comuni, forniti di proprietà modeste e di redditi minimi, era ben poco o quasi nulla. Ma i censiti erano fieri di amministrare i beni comunali con estrema parsimonia, sicuri di muoversi in una sfera di libertà intangibile. L'azione di controllo degli organi politici era assai contenuta; la legislazione parlava solo di vigilanza, non di tutela, ed il controllo riguardava quindi la legittimità delle delibere, non tanto il merito, in base al principio di non operare una sostituzione del potere centrale a quello periferico.

I mutamenti politici ed istituzionali, avvenuti nell'impero asburgico ad iniziare dal 1848, ebbero ripercussioni anche sugli organi amministrativi di base, ma senza mai mettere in dubbio o comprimere il loro ambito di libertà decisionale. Il 17 marzo 1849

veniva emanata la patente imperiale sulla provvisoria amministrazione dei comuni che si apriva con l'affermazione: "Il pilastro dello stato libero è il libero comune". La patente ribadiva la definizione del comune come ente territoriale autonomo fornito, in aggiunta, di potestà delegate, la elettività degli organi comunali, la pubblicità delle sedute, i non pesanti congegni di controllo. Essa prevedeva inoltre, per le città capitali di Länder e di Circoli e per altre città importanti, la possibilità di darsi uno "statuto proprio" e stabiliva la costituzione di organi elettivi intermedi posti fra i comuni e le Diete, ossia le rappresentanze distrettuali e circolari.

Cessato il periodo del neoassolutismo ed attivato, con il 1861, il Parlamento, venne promulgata la legge – quadro comunale del 5 marzo 1862 ed invitati i Länder ad elaborare un regolamento comunale per il loro territorio. Va ricordato che la legislazione sui comuni nello stato asburgico nasceva dal concorso fra il potere centrale, che dettava le disposizioni fondamentali attraverso leggi – quadro, e quello delle province che elaboravano direttamente leggi e regolamenti ottenendo poi la sanzione imperiale.

Nella Dieta tirolese, riaperta nel 1861 con un nuovo ordinamento ed un numero maggiore di deputati (68, dei quali 21 riservati al Trentino), si discusse per ben tre anni sul regolamento comunale, con violenti scontri fra la maggioranza conservatrice e la minoranza liberale, alla quale si erano affiancati gli italiani, sul significato ed il ruolo del comune, inteso dagli uni come centro di difesa dei privilegi cetuali, dagli altri come ente economico da affidarsi alle forze più dinamiche.

La legge provinciale del 9 gennaio 1866 precisava al dettaglio le attribuzioni "proprie" o "naturali" del comune, ossia tutto quello che toccava tutti i suoi interessi e che poteva "disimpegnare e compiere entro i suoi confini colle proprie forze", improntava l'amministrazione alla pubblicità ed alla trasparenza nei confronti dei censiti e precisava che ai diritti corrispondevano i doveri prevedendo multe per coloro che rifiutavano le cariche elettive e per gli assenteisti. Nel 1868, dopo numerosi contrasti e rinvii, venne varata anche la legge provinciale che istituiva le rappresentanze distrettuali elettive, fornite di poteri di controllo, ma esse non vennero mai attivate per motivi imputabili sia al governo centrale che a quello del Land.

Il consenso sulle strutture amministrative e sull'autonomia riservata ai comuni era unanime da parte tirolese e trentina. I centri decisionali risultavano diffusi e vicini alle popolazioni, la burocrazia era snella, i funzionari del luogo e parlanti la lingua locale. Tuttavia, nella seconda metà dell'ottocento, l'impulso al maggiore dinamismo economico e sociale rese chiari i limiti di un sistema che imbrigliava ogni forma di sviluppo, compromesso dalla polverizzazione comunale, e, di conseguenza, del tessuto amministrativo del territorio. Rimasti lettera morta le rappresentanze elettive intermedie e gli inviti alla costituzione di consorzi per la gestione in comune degli affari propri e delegati, la quasi totalità dei comuni ristagnava in una posizione d'immobilismo per la mancanza di risorse finanziarie e per il peso di imposte, sovraimposte e mutui.

Diversa era la condizione delle città di Trento e Rovereto che, insieme a Bolzano ed Innsbruck, potevano avere uno statuto proprio. Trento se lo era già dato, approvato con risoluzione sovrana, nel marzo 1851. Rovereto lo ebbe nel dicembre 1868 e Trento lo rinnovò nel 1888. Questi statuti realizzavano una forma di speciale autonomia nell'ambito di quella della provincia, delineando un'ampia sfera di facoltà e di competenze

che rendevano possibili iniziative a largo raggio per dare impulso alla vita cittadina. Anche i “luoghi importanti di cura”, in base alla legge, potevano darsi particolari statuti, ma essi furono attivati tardi: Arco, Antica fonte Peio e Roncegno li ebbero nel 1899, Levico-Vetriolo nel 1904.

Quanto potesse essere realizzato attraverso la speciale autonomia comunale venne provato a Trento, nel periodo che vide come podestà Paolo Oss Mazzurana (1872-73 e 1884-95). Dilatando al massimo le attribuzioni previste dallo statuto, venne progettato un piano organico ed audace per avviare il dinamico sviluppo del capoluogo ed allinearli alle altre città dell'impero e dell'Europa e, contemporaneamente, mettere in moto la rigenerazione dell'intero Tirolo italiano. Trento conobbe allora la sua più splendida stagione, ma il programma del “miracolo economico” del centro cittadino e del Trentino non andò oltre la vita del suo grande ideatore, anche se non tutti i frutti andarono perduti.

Il regolamento elettorale comunale, sia quello generale, sia quello di Trento e Rovereto, permanevano in modo vischioso nonostante l'allargamento del suffragio per la Camera dei deputati di Vienna seguito, nel 1907, da quello universale maschile. Solo nel 1914 Trento ebbe un nuovo regolamento che assumeva il sistema della rappresentanza proporzionale e creava un quarto corpo elettorale per i non censiti. Ma, fatta questa eccezione, per l'intero periodo della sovranità austriaca, i consigli comunali continuarono ad essere eletti dai contribuenti suddivisi in due o, nei centri maggiori, in tre corpi elettorali in base al censo.

Nonostante i limiti dovuti al frazionamento del territorio in un pulviscolo di piccoli comuni nei quali, per la scarsità delle rendite, l'autonomia si vanificava nell'atto stesso della sua applicazione, l'ordinamento comunale austriaco abituò veramente all'autogoverno ed alla responsabilità di gestire in prima persona i propri interessi attraverso forme di effettiva autonomia, radicata a sua volta in quella del Land al quale erano attribuiti l'ordinamento e la vigilanza sui comuni: due forme di autogoverno, almeno sul piano istituzionale e dottrinario, complementari e sussidiarie l'una nei confronti dell'altra.

Il passaggio del Trentino all'Italia, dopo la conclusione della guerra mondiale, avverava le aspirazioni nazionali: ma tutte le forze politiche del paese, compresi gli stessi irredentisti, chiedevano il mantenimento delle istituzioni autonome ormai connaturate al costume degli abitanti. L'autonomia che nel passato – per la parte riguardante il distacco dal Tirolo tedesco – aveva avuto il significato di salvaguardia nazionale, ora acquisiva solo un significato storico e di difesa di un modello di stato decentrato, nuovo per la concezione italiana ancorata al centralismo.

Fin dall'instaurarsi nel Trentino del primo governo provvisorio, quello militare affidato al generale Pecori-Giraldi, emerse infatti il non facile impatto fra due realtà istituzionali diverse: quella centralista e verticista dello stato italiano e quella austriaca (la legislazione generale e provinciale austriaca, compresa l'amministrazione comunale, restava in vigore nel territorio fino all'introduzione delle leggi italiane) caratterizzata dal decentramento di funzioni e di competenze legislative e amministrative.

I trentini continuavano a chiedere il mantenimento delle ampie autonomie provinciale e comunali, corrispondenti alla storia ed alle aspirazioni degli ex sudditi austriaci, ed assicurazioni sull'accoglimento delle richieste venivano offerte dalla Corona, dai

governi Nitti e Giolitti e recepite nel testo della legge di annessione del 26 settembre 1920. Eletti alla Camera i deputati delle nuove province nel maggio 1921, queste richieste vennero portate in Parlamento, latore Alcide De Gasperi, che specificava i caratteri delle istituzioni autonome da inserirsi in una riforma generale dello stato.

L'auspicato ordinamento non ebbe il tempo di realizzarsi, per ritardi imputabili al governo e per il precipitare della situazione politica italiana dove il sistema liberale stava sgretolandosi sotto i colpi delle forze fasciste. L'instaurarsi del governo Mussolini troncava ogni speranza di mantenere in vita l'assetto autonomistico, incompatibile con un regime intenzionato ad eliminare ogni ambito di libertà decisionale. Eppure, a pochi giorni dall'avvento di Mussolini al potere, il 14 novembre 1922, si tenne a Trento l'adunanza dei sindaci e dei comuni del Trentino dove, di fronte a un folto pubblico, tutte le forze politiche riaffermarono l'esigenza di mantenere in vita gli ordinamenti decentrati.

Il destino della provincia e dei comuni era però segnato. Il commissario civile Luigi Credaro, già costretto a lasciare il paese sotto la minaccia della violenza fascista, veniva sostituito da un prefetto e nel febbraio 1923 entrava in vigore nella Venezia Tridentina (fu questo l'infelice nome, privo di radici storiche, dato all'intera regione) la legge comunale italiana ispirata al centralismo che cancellava le antiche libertà dei comuni e gli statuti propri goduti dalle città maggiori. La completa eliminazione del passato tessuto amministrativo avveniva con l'introduzione della nuova legge provinciale e comunale italiana del dicembre 1923 che accentuava il centralismo. Nel febbraio 1926 vennero istituiti il podestà e la consulta municipale nominati dall'esecutivo nei comuni non eccedenti i 5000 abitanti e, successivamente, il RD del settembre 1926 estendeva l'ordinamento podestarile a tutti i comuni del regno. Subito dopo, con interventi d'autorità, si ebbe l'aggregazione dei comuni fino a giungere nel Trentino al numero di 127, distruggendo un'articolazione amministrativa che, nonostante i limiti oggettivi, era conforme alla storia e alla geografia del paese.

La perdita delle libertà assicurate dal sistema decentrato fu vissuta dalle popolazioni come una violazione della loro stessa identità. E da questi provvedimenti, considerati un'offesa alla storia, ai costumi ed alla mentalità della provincia, oltre che una delle cause del depotenziamento economico, si generò una diffusa opposizione al fascismo, quasi sempre mantenuta nei limiti di una resistenza silenziosa o appena mormorata, ma capace di creare il vuoto intorno al regime.

La caduta del fascismo, il 25 luglio 1943, venne salutata nel Trentino come la possibilità di porre fine al dirigismo per ritornare all'autogoverno con la cancellazione della pesante burocrazia imposta dall'esterno. Tale auspicio trovò un'unanime formulazione sulle pagine del giornale "Il Brennero", passato alla direzione del liberale Gino Marzani: personalità di spicco e cittadini comuni chiedevano la ricostituzione delle istituzioni locali, delle vecchie amministrazioni comunali, delle strutture autonomistiche per riconsegnare alle popolazioni la gestione dei loro interessi. L'occupazione nazista e la costituzione, il 10 settembre 1943, della zona d'operazione Alpenvorland che trasformava di fatto il Trentino in una provincia del Reich, dovevano però stroncare sul nascere il sogno della libertà assicurata dall'autogoverno.

Per il Trentino la fine della guerra significò, innanzi tutto, la possibilità di dare corso alla democrazia con lo smantellamento dell'apparato centralista cominciando dalla

periferia anziché dal vertice. La prima richiesta, diffusa in tutto il territorio con la forza di un pronunciamento popolare, fu quella della separazione e dell'autonomia dei comuni per ripristinare la situazione precedente il regime. La legittimità della richiesta e del suo accoglimento veniva individuata nel fatto che, mentre per l'autonomia del Trentino non esistevano precedenti storici, causa il mai avvenuto distacco dalla provincia tirolese, per i comuni bastava invece rimettere in funzione gli ordinamenti un tempo esistenti, cancellati solo dal fascismo, a sua volta scomparso.

Le domande di separazione delle frazioni dal centro cominciarono a giungere al CLN provinciale già nel maggio 1945, a pochi giorni dalla fine del conflitto. Esse vennero poi indirizzate alla prefettura con un ritmo sempre crescente fino ad attestarsi, nella primavera del 1946, sul numero complessivo di 205, alcune cumulative di più frazioni. Questo dimostrava che la quasi totalità dei sobborghi e delle frazioni avevano chiesto di costituirsi in comuni liberi e di voler ritornare alle antiche strutture amministrative. I motivi allegati alle domande di separazione erano i medesimi: la tradizione storica, le ingiustizie arrecate dal fascismo, i danni economici subiti per la subordinazione degli interessi locali al potere centrale. Nei memoriali accompagnatori appariva anche una concezione ideologica del comune, a volte legata al principio della democrazia diretta ma, più spesso, al concetto della libertà come difesa da interferenze esterne in chiave conservatrice per mantenere intatti i caratteri dell'aggregato sociale di base fondato sulle famiglie.

La consistenza del movimento di separazione, non privo di elementi rusticani, preoccupò il ministero dell'interno che, nel gennaio 1946, inviò da Roma un ispettore generale per prendere in esame la situazione. Egli, pur disposto ad assecondare le aspirazioni dei trentini, invitava alla prudenza, a ricordare che i tempi erano cambiati e, con essi, le forme dello sviluppo economico non più contenibili negli spazi di un angusto localismo. Da parte della prefettura veniva intanto messa in atto una dettagliata verifica della consistenza patrimoniale e delle possibilità finanziarie delle frazioni, condizioni indispensabili per avviare le pratiche della separazione.

Nel consiglio comunale di Trento, convocato per la prima volta il 21 agosto 1945, s'impose immediatamente il problema della trasformazione dei comuni da enti autarchici in enti autonomi e quello del distacco degli undici sobborghi aggregati al centro per volontà del regime. Ben presto cominciarono però ad affiorare i dubbi sull'opportunità della separazione. In diversi casi era avvenuta l'integrazione fra il centro e la periferia, attraverso lo sviluppo degli interessi economici e turistici, e risultava difficile nonché dispendioso tornare alla gestione separata delle infrastrutture e dei servizi che erano stati centralizzati.

La salvaguardia dell'autonomia comunale, inclusiva di ampie potestà e funzioni non solo limitate all'ambito burocratico, si congiunse alla richiesta dell'autonomia regionale, tanto da trovare ampio spazio all'interno dei progetti di statuto stesi dalle diverse forze politiche nel periodo 1945-1947. Il modello generale al quale si faceva riferimento restava quello sperimentato nell'età austriaca dove l'autonomia comunale e provinciale risultavano complementari ed in funzione l'una dell'altra. Anche in questo caso la materia comunale diventava sintomatica della generale concezione, conservatrice o innovativa, con la quale si guardava allo stato e alle sue istituzioni. Il ruolo dei comuni



poteva infatti rafforzare il progetto della democrazia partecipativa o favorire nostalgie di stampo retrospettivo.

Le prime tornate delle consultazioni amministrative si tennero nel Trentino mentre erano in corso le domande di separazione, ma senza dare luogo ad astensionismi in segno di protesta. Le vertenze relative alla divisione dei comuni cominciarono ad avviarsi a soluzione con il 31 ottobre 1946 attraverso decreti legislativi che, fino al passaggio alla Regione delle competenze in materia comunale, ricostituirono 64 comuni. Negli anni successivi i comuni ricostituiti furono 119 portando il totale della provincia a 223. Passavano invece alla provincia di Bolzano i comuni della zona mistilingue in base al dettato dello statuto regionale. Il tentativo di ricomporre la frammentazione del territorio, diviso in numerosi comuni molti dei quali con un esiguo numero di abitanti, avvenne con l'organizzazione di consorzi a norma della legge urbanistica provinciale del marzo 1964 e, successivamente, con la nascita degli 11 comprensori disciplinati dalla legge provinciale del dicembre 1973.

Il recente disegno di legge sulla *Promozione delle autonomie, attuazione del principio di sussidiarietà e riordino dell'organizzazione della Provincia autonoma di Trento*, prende atto della carenza e dei limiti dell'ordinamento comprensoriale, da sostituirsi con altri organismi associativi, e prevede il trasferimento dalla Provincia ai comuni di numerose competenze e funzioni per potenziarne il ruolo e rendere effettiva la loro sussidiarietà nei confronti degli enti di vertice e della società civile.

La conoscenza delle vicende storiche che, nel Trentino, hanno dato peculiari caratteristiche alla gestione degli affari comunali connessa al quadro dell'autonomia provinciale, può ora guidare la mano dei politici e dare fondamentali suggerimenti perché ciò che s'intende costruire per il futuro sia coerente con il passato, ma privo delle soffocanti chiusure imputabili al localismo e agli interessi di parte. L'età di Paolo Oss Mazzurana rimane a testimonianza e a insegnamento di quali potenzialità innovative e di progresso siano contenute nell'ordinamento dei comuni autonomi.

