

A dimensión dos Concellos en Italia e a laboriosa evolución do instituto da fusión entre concellos

## La dimensión de los Ayuntamientos en Italia y la laboriosa evolución del instituto de la fusión entre ayuntamientos

The dimension of the councils in Italy and the laborious evolution of the institute of the merge among councils

47  
Regap

GIUSEPPE FRANCO FERRARI

Presidente do Instituto Europeo de Dereito Comparado  
Catedrático de Dereito Público Comparado da Università Luigi Bocconi  
(Milán, Italia)  
giuseppe.ferrari@unibocconi.it

Recibido: 11/05/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

**Índice:** 1. Observacións introdutorias 2. O período estatutario 3. A idade republicana e os primeiros instrumentos normativos: en especial, a Lei 8 de xuño de 1990, n. 142 4. A reforma do Título V e o actual panorama normativo 5. Observacións conclusivas

### 1 Observacións introdutorias

A realidade actual dos Concellos italianos, en primeiro lugar, debe ser encuadrada dentro do espazo comprendido entre dúas directrices opostas entre elas e de difícil conciliación. Por un lado, existe un feito de carácter social e demográfico que preexiste, na súa orixe histórico, tamén á mesma unidade de Italia, e que consiste na extraordinaria diversidade das múltiples realidades dos diferentes Concellos. A día de hoxe, cóntanse en efecto máis de 8.000 Concellos (exactamente 8.094 segundo os datos proporcionados a finais do 2008<sup>1</sup>), cuxas dimensións se diferencian enormemente de caso a caso. A realidade do panorama dos Concellos é difícil de ser comprendida plenamente sen o auxilio dalgunas cifras que proporcione a exacta cognición do fenómeno. Os datos a disposición demoutran un lento pero constante crecemento do índice medio da densidade da poboación, a cal a fins do século pasado sinalaba 188,9 habitantes /km<sup>2</sup> e no 2007 chegara a 197,85. Isto fálanos, seguramente, dunha economía que continuou ulteriormente un camiño descendente, xa iniciado, ademais, decenios atrás, de progresivo abandono de formas de produción agrí-

1 Ver, [www.istat.it](http://www.istat.it).

cola e rural, e que ten unha influencia sobre o tecido urbano na medida na cal implique o abandono de habitacións diseminadas (empresas agrícolas, etc.) coa dislocación da súa poboación cara sedes máis estruturadas. É tamén interesante cruzar este dato co da porcentaxe da poboación residente nos centros urbanos maiores (na maior parte dos casos coincidentes coas capitais de provincia), que se mantivo substancialmente idéntica no mesmo lapso de tempo (29,7% no 2000, 29,39% no 2007) e coa lixeira diminución da poboación (aproximadamente 300.000 unidades menos no mesmo arco temporal), para concluir que evidentemente a poboación italiana constata unha tendencia a unha mobilidade bastante acentuada, cos grandes centros de asentamento que porén non parecen constituir un polo de atracción dos desprazamentos (a diferenza de canto sucedía, pola contra, antes e durante o *boom* económico dos anos sesenta) e, en xeral, unha *tendencia* cara unha densidade habitacional cada vez maior.

Os fluxos fan evidente, ademais, un progresivo despoboamento das zonas montañosas (onde residía no 2007 o 13% da poboación, mentres era o 17,5% a inicios do século) e unha tendencia oposta no que se refire á chaira (onde actualmente mora case o 50% da totalidade da poboación residente) e as costas. É tamén peculiar a distribución xeográfica dos Concellos italianos: dúas Rexións, Piamonte e Lombardía, elas hospedan o 34% da totalidade. Logo, Piamonte e Lombardía, deteñen outro predominio de importancia que garda relación co tema que nos ocupa e desenvolveremos: nestas dúas Rexións atópase máis da metade dos Concellos italianos con menos de mil habitantes (segundo os datos do 2001, 618 en Piamonte e 358 en Lombardía, sobre os case 2,000 que se atopan dispersos no territorio italiano).

A segunda directriz é en cambio de natureza xurídica, na práctica resae á mesma unidade de Italia e consiste, fundamentalmente, nun esquema de principio inspirado no dogma da uniformidade, unha posición que claramente funda as súas propias raíces no dereito administrativo así como foi concebido no modelo francés da idade napoleónica, admitido inicialmente no Reino de Cerdeña baixo a familia real da Casa Savoya e logo, desde aí, propagouse no recién nacido Estado unitario. Agora é de total evidencia o contraste que xorde do encontro entre a realidade histórica e social de profunda diversificación e a instancia xurídica de uniformidade, e as dificultades coas cales un mesmo modelo organizativo pode funcionar eficazmente no caso este sexa aplicado tanto á realidade metropolitana así como a pequenas entidades municipais con poucos centos de residentes.

Son polo tanto, dicíase hai un momento, case 2.000 sobre un pouco máis de 8.000 os Concellos con menos de 1.000 habitantes: un dato que é o síntoma máis evidente dunha forte característica do tecido urbanizado italiano cara a dispersión, memo a fragmentación, en todo caso é a coexistencia do "micro" co "macro". Esta consideración non pode estar pechada e limitada a un mero interese de carácter estatístico ou demográfico, porque ten, pola contra, unha incidencia precisa sobre a calidade da función administrativa desempeñada polos Entes comunais. No 2008, unha investigación de Confcommercio e Legambiente<sup>2</sup> identificou 3.566 Concellos onde a poboación residente se atopa en condicións de "carencia habitacional": pois ben, 3.408 destes son Concellos cunha poboación inferior a 10.000 habitantes, e trátase dun dato estatístico demasiado importante e coherente para

---

2 Confcommercio e Legambiente, *Rapporto sull'Italia do "disagio insediativo". 1996/2016: eccellenze e ghost town nell'Italia dei piccoli comuni*, Roma, 2008.

considerar que non exista unha relación entre dimensións do asentamento e a calidade da xestión do Ente. A investigación mencionada fala dun grupo de pequenos Concellos, situados en prevalencia en zonas montañosas (arco alpino, Apeninos, Toscana-Emiliano), con baixa densidade demográfica e cunha idade media (por outro lado xa en continuo aumento) máis elevada da nacional.

O discurso sobre a dimensión dos Concellos ten toda unha serie de implicacións, en absoluto de secundaria importancia, sobre a eficiencia económica dos mesmos Entes. En efecto, está amplamente documentado<sup>3</sup>, que os pequenos Concellos dedican o 50% dos seus propios recursos no cumprimento das “funcións xerais de administración, xestión e control” (incluídos, en dimensión preponderante, os custos do persoal), mentres que os Concellos con máis de 60.000 dedican a os mesmos títulos cunha media do 28,7% do propio *budget*, e parecen polo tanto máis eficientes na xestión ordinaria. De aquí deriva, sobre todo, a esixencia de proceder a unha racionalización e simplificación do tecido urbano, para eliminar as ineficiencias que os “Concellos fragmento” levan consigo.

## 2 O periodo Estatutario

Os primeiros intentos de simplificación do taboleiro das realidades municipais pode atoparse, en realidade, xa nos primeiros decenios do século pasado, cando Italia empregaba aínda a forma institucional monárquica: en vixencia polo Estatuto Albertino, o Concello é concebido como un Ente carente de autonomía, ao cal se delegan funcións de tipo administrativo; pero ao cal non lle é outorgada autoridade ningunha de tipo político-institucional<sup>4</sup>. Logo, cando se interrompe o camiño liberal e Italia ten que atravesar o periodo autoritario dos vinte anos fascistas, son suprimidos os institutos democráticos tamén a nivel local: Alcalde e Consello municipal son suplantados polos institutos do alcalde e da consulta, por nomeamento governamental, e o sistema de controis do centro sobre as periferias, xa sexa de mérito así como de legalidade, tórnase máis invasivo aínda.

Neste contexto, o instrumento empregado para a racionalización do número dos Concellos é aquel, afastado da actual idea do autogoberno local, da fusión coacta, por medio do cal o vértice da administración estatal dispón a unificación de entidades municipais menores. Cando se dá inicio á política das unificacións forzadas, coa emanación do R.D. 29 de xullo 1927 n. 1564, cóntanse en Italia, segundo os datos do censo de 1921, 9.144 Concellos, dez anos máis tarde, en 1931 (polo tanto despois de cinco anos desde a emanación do decreto n. 1564), o número efectivo diminúe a 7.310. Desde o punto de vista cuantitativo, se se fai a confrontación cos resultados dos decenios posteriores, trátase do maior éxito da historia da Italia unitaria, xa que, como agora se verá, non se verifican, en épocas posteriores, similares reducións do dato numérico nun lapso de tempo tan breve. Trátase dun éxito destinado, en todo caso, a quedar relegado no ámbito dunha curta estación e a esvaeerse rapidamente: xa en 1946 o dato numérico volve estar caracterizado por unha tendencia de crecemento (7.681), confirmado ademais nos anos seguintes (8.021 en 1960), en todo caso, o real decreto n. 1564 debe ser considerado un divisorio na materia do goberno dos

3 V. A. Cortese, *A riduzione do numero dei Comuni: un tema che meriterebbe maggiore attenzione*, Working Paper no. 104 do Dipartimento di Economia - Università Roma Tre, Roma, 2009, 11 sgts.

4 V. S. Romano, *Decentramento amministrativo*, en *Scritti minori*, II, Milano, Giuffrè, 1950.



Concellos, dado que permitiu descender baixo o albor dos 9.000 Concellos, en todo caso un nivel bastante elevado pero ao que, desde entón, non se conseguirá chegar nunca máis.

Á estación das unificacións forzadas séguelle logo a emanación do T.U. 3 de marzo 1934, n. 38, o cal prevé que os cambios das circunscripcións municipais poidan ser dispostos con lei ou cun acto regulamentario por parte do Goberno (art. 30-33), continuando polo tanto a tradición das fusións decididas desde o alto cun acto autoritario, ademais, esta vez, tamén en contraposición coa disposición do Estatuto Albertino (art. 74) que non atribuíu o devandito poder ao Goberno; contraposición en todo caso doadamente resolta pola natureza flexible do mesmo Estatuto<sup>5</sup>. O T.U. do 1034 é tamén relevante baixo outro aspecto, xa que introduce e disciplina o instituto do consorcio entre Concellos ou entre Provincias, para a xestión en forma asociada dos servizos públicos locais.

### 3 A idade republicana e os primeiros instrumentos normativos: en particular, a lei 8 xuño 1990, n. 142

Concluída a dramática páxina da experiencia autoritaria, inicia o camiño do ordenamento republicano. A Constitución de 1948 contén en si mesma ambos os dous principios que, como se fixo evidente na apertura, desenvolven un un efecto centrípeto e o outro un efecto centrífugo, un aspira á uniformidade do aparato administrativo e o outro reconece o valor das discordancias. O art. 5 establece en efecto que «a República, unha e indivisible, reconece e promove as autonomías territoriais». O debate na Asemblea constituínte, e o texto que por último deriva do mesmo, está plasmado, por un lado, pola herdanza aínda moi forte do principio do centralismo administrativo que caracterizara ata entón a historia de Italia, antes na súa fase de Estado liberal do oitocentos e logo na fase fascista, e por outro lado, pola contribución dalgunhas forzas innovadoras, en primeiro lugar a compoñente católica (en modo especial grazas á contribución dos xuristas Giuseppe Dossetti e Giorgio A Pira), que introduce por primeira vez o principio do pluralismo institucional autonomista. Polo tanto, o texto orixinal da Constitución contén no art. 114, un elenco dos Entes territoriais que constitúen a República (Rexións, Provincias e Concellos), aínda que organizados nunha relación xerárquica que ve no primeiro lugar ao Estado, no segundo ás Rexións («constituídos en entes autónomos con poderes propios e funcións segundo os principios fixados na Constitución», art. 115), e logo Provincias e Concellos, aos cales venlles reconecido un espazo máis limitado de autonomía, que poden exercer soamente «no ámbito dos principios fixados polas leis xerais da República» (art. 128) e polo tanto na medida na cal é a elas outorgado pola mesma autoridade central.

O art. 133 contén tamén unha importante disposición dirixida a evitar ulteriores unificacións forzadas como as experimentadas na época fascista: as modificacións ás circunscripcións municipais e as correspondentes denominacións deben ser dispostas por lei rexional «logo de ser escoitadas as poboacións involucradas». Vén entón introducido o principio da participación das cidades nos cambios da estrutura da realidade municipal á cal pertencen. Aínda, o dispositivo preséntase xa problemático apenas foi disposto: en parte, porque o instituto do referéndum, en xeral, terá na historia italiana unha evolución complexa e rica de contraposicións de carácter político máis que xurídico, e logrará por último ver a luz cunha

---

5 Como observa C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 9ª ed., 1976, 996.

disciplina lexislativa soamente a inicio dos anos setenta. Ademais, o específico dispositivo ex art. 133 Const. enfróntase a posteriores dificultades interpretativas, *in primis* con relación a cal sexa o alcance da norma e a quen, concretamente, se debe considerar “poboación involucrada” e polo tanto “ser escoitada”. Despois dun debate doutrinal bastante encendido, prevalece por último a posición pola cal son “involucrados” todos os electores dos Concellos implicados na fusión, e non soamente os normais contribuíntes<sup>6</sup>. Logo, outro argumento que requiriu máis dunha aclaración é o inherente á relación de sucesión entre as fontes, resolta á súa vez coa consideración que os actos normativos emanados do Concello ou dos Concellos extinguidos manteñan a súa propia eficacia (por virtude do principio xeral da continuidade do ordenamento) ata que non sexan eventualmente abrogados por un acto posterior emanado do novo Ente.

En definitiva, a nova estrutura constitucional remata, de acordo aos feitos, por atopar un equilibrio entre as instancias centralistas e instancias autónomas con toda vantaxe a favor das primeiras, e a descontinuidade co pasado revélase máis importante no plano das enunciacións do principio que non sobre o dereito vixente. Como proba do anterior, en diferentes oportunidades, a xurisprudencia xa sexa administrativa así como a constitucional daqueles anos non faltou en afirmar a natureza programática e a eficacia diferida das normas constitucionais sobre a autonomía<sup>7</sup>; e isto é aínda máis certo en canto se refire ao nivel subrexional, onde na práctica o texto único de 1934 segue a ser por longo tempo (substancialmente ata 1990) a fonte da estrutura organizativa da administración local e o único elemento de relevo de ruptura respecto á experiencia preconstitucional, susténtase na reintrodución dos institutos democráticos como o pluralismo dos partidos e a elección directa e por sufraxio universal dos representantes nas institucións locais.

Durante algúns decenios, ademais, os mesmos institutos do rexionalismo, que por outro lado representan o nivel de descentralización máis difundido e vigorosamente sancionado polo texto orixinal da Constitución, quedan conxelados nunha especie de *stand-by* que se resolve finalmente nos anos 70, coas primeiras eleccións dos Consellos rexionais (1970), a aprobación dos Estatutos ordinarios (1971) e de once decretos delegados que transfiren competencias de función ás Rexións (1972) e a emanación do d.P.R. 24 de xullo 1977 n. 616, que transfire novas competencias ás Rexións e, no ámbito destas, recorta algunhas funcións que son atribuídas ás Provincias e aos Concellos.

En realidade, esta fase de restruturación dos poderes locais caracterízase por ser intrinsecamente contradictoria. É verdade que aumentan as funcións das autonomías locais, pero isto non significa que se aumente, *ipso facto*, a autonomía local, entendida como principio xeral que governe o modo de relacionarse entre os diferentes niveis de goberno. Mentres que aumentan as funcións requiridas aos Concellos, pola contra, refórzanse tamén os outros aparatos administrativos cos cales os mesmos Concellos deben confrontarse, quere dicir Rexións e Provincias, e o camiño da implementación das autonomías rexionais atrae cara si importantes porcións de poder administrativo entre elas ás Provincias e, aínda máis, aos Concellos, non lles queda senón as faragullas. En paralelo, tamén os controis desde o alto vólvense menos incisivos: xa coa Constitución, en realidade, realizárase un primeiro elemento de ruptura con relación ao ordenamento pre-vixente, se ben o texto non sexa pródigo

6 Ver. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, citada, 997.

7 G. Vesperini, *Le Regioni e gli Enti locali*, en *Trattato di diritto amministrativo*, pag. 1937.

de disposicións en mérito á formulación orixinaria, o art. 100 institúe a Corte de contas, o art. 125 o control estatal de legalidade sobre os actos das Rexións e o art. 130 o control rexional de legalidade sobre os actos dos Concellos e das Provincias. O sistema dos controis, así como foi definido pola Constitución, nace entón fortemente baseado nunha idea de facer preventivos os controis, por outro lado que sexan sempre exercidos por organismos externos (a maxistratura fronte ao Estado, o nivel de goberno superior fronte ás Rexións, Provincias e Concellos); poderase tamén observar unha constante evolución no tempo, que levará por exemplo, a un importante reforzamento dos controis nos anos '70 (aínda que o verdadeiro cambio se verificará nos anos '90 coa introdución dos controis internos).

Todo isto, ademais, produce unha influencia aínda moi limitada sobre o número total dos Concellos, que continúa a non diminuír (en 1971 son máis ben 8.056 mesmo algún máis do dato verificado dez anos antes). O art. 117 Const., na súa formulación naquel momento vixente, dispoñía que fosen as Rexións, nos límites dos principios fundamentais establecidos con lei estatal, a dispoñer en mérito ás circunscricións territoriais dos Concellos. O xa mencionado d.P.R. 616/1977 en especial, atribuíu ás Rexións (art. 16) a competencia de determinar o ámbito territorial dos Concellos, a súa denominación, as súas sedes e, sobre todo, a «definición das relacións entre Concellos como consecuencia das modificacións territoriais».

Xa se observou que en Italia, naquel momento como tamén na actualidade, están presentes unha cantidade de micro-Concellos, e tamén se fixo evidente como a devandita estrutura urbanística es pouco eficiente xa sexa no plano da xestión económica así como a nivel da prestación de servizos aos residentes, finalmente, o lexislador achega ás Rexións o instrumento necesario para proceder a unha racionalización e, polo tanto, a unha superación (polo menos parcial) desta problemática, coa proba dos feitos, naqueles anos a devandita potestade lexislativa concorrente vén exercida moi raramente e a situación dos Concellos queda máis ou menos invariada. A única norma que se descobre destinada a non ser letra morta é a prohibición, no mesmo artigo, de instituír novos Concellos cunha poboación inferior a 5.000 habitantes, disposición que, se non axuda a resolver a situación, polo menos pon un freo ao preocupante declive do novo aumento do número total de Concellos que, como xa se observou, polos anos sesenta volvera aumentar.

As razóns dunha inercia deste tipo poden ser múltiples, pero, en primeiro lugar, pódese relevar unha especie de oposición ideolóxica cara calquera intención de reducir a esfera de autonomía das comunidades locais actuando unificacións de unidades territoriais de primeiro nivel —tal vez por unha forma de tutela, de apego ás particularidades e ás identidades individuais, tal vez porque calquera intervención desde o alto que signifique unha diminución das marxes de autodeterminación das periferias fai revivir aínda a lembranza do período autoritario— que é percibido como unha lesión ás prerrogativas históricas e ás tradicións culturais de cada unha das realidades comunais<sup>8</sup>; o feito é que nestes anos as Rexións cóidanse (tal vez por non querer furtar a susceptibilidade de intereses persoais) de exercer o poder que a Constitución e o lexislador lles outorgaron.

En efecto, non é unha casualidade, como confirmación, ao menos hipotética, de canto se sinalou apenas, que outros organismos locais que obteñen recoñecemento legal naqueles

8 Como observa G. Rolla, *Evoluzione do sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, en *Le Regioni*, 2000, n. 6, 996 sqts.

mesmos anos terán un destino de maior éxito. É o caso, por exemplo, das Comunidades de montañas (e a continuación, grazas a estas, das comunidades insulares), instituídas coa lei 3 de decembro 1971, n. 1102 e hoxe en día disciplinadas polo decreto legislativo n. 267/2000: trátase de «entes locais constituídos entre Concellos de montañas e parcialmente montañas, pertencentes tamén a diferentes provincias, para a valorización das zonas de montañas, para o exercicio das súas propias funcións, das funcións outorgadas e para o exercicio asociado das funcións municipais»<sup>9</sup>. É significativo que estea prevista a posibilidade de que unha Comunidade de montaña mute grazas a unha fusión dos Concellos que antes a constituían: neste caso, os recursos e as funcións atribuídas á Comunidade transferíanse automaticamente ao novo Ente municipal que xorde da fusión.

Logo os consorcios veñen dotados dunha nova e máis férrea disciplina a través das cales as Provincias e os Concellos (pero tamén outros Entes, como as comunidades de montañas, por exemplo) poden administrar e exercer funcións en forma asociada, dotándose dunha convención e dun estatuto, que debe necesariamente prever unha asemblea, na cal fagan parte representantes dos Entes en consorcio, e un consello de administración elixido pola asemblea coa función de aprobar os actos fundamentais.

Dúas rápidas reflexións pódense formular a propósito destas formas alternativas —respecto á fusión— de agregacións de entes. A primeira é a acentuada atención dirixida ao perfil funcional máis que estrutural da racionalización dos Entes: xa sexa comunidades de montañas que consorcios non desempeñan ningún papel na diminución dos números dos Concellos e Concellos-fragmentado, pero poden proporcionar efectos positivos ao garantir unha xestión máis eficiente das funcións destes Entes, con gran beneficio a favor dos cidadáns destinatarios dos devanditos servizos. A segunda observación segue directamente á primeira, e consiste en facer evidente que, aí onde a identidade do ente-Concello non se tocara, o lexislador ten espazos de manobra máis amplos para poder intervir na materia: pénsese na posibilidade, prevista polo decreto lei 267/2000, de reintroducir os consorcios obrigatorios, aí onde subsista un relevante interese público sobre a xestión conxunta dunha función ou dun servizo, de disciplinar posteriormente cunha lei rexional, cando en cambio a posibilidade de instituír “fusións obrigatorias” está excluída xa sexa do principio xeral do autogoberno local, así como tamén do preciso dispositivo constitucional anteriormente citado que quere que sexan “escoitadas” as poboacións involucradas.

En canto se refire estritamente ao tema das fusións dos Concellos, en todo caso, os anos ochenta transcorren na inercia pola carente aplicación do d.P.R. 616/1977, pero conclúense cun potencial momento precursor de radicais cambios. En efecto é promulgada a lei 8 de xuño de 1990, n. 142 que introduce unha nova norma en tema de fusión entre Concellos, nas intencións do lexislador disposto a facilitar e aumentar a utilización do devandito instituto.

O límite á institución de novos Concellos é aumentado e levado agora a 10.000 habitantes, a excepción, precisamente, do caso das fusións: o art. 11 prevé que as Rexións, logo de ter escoitado ás poboacións involucradas nas formas previstas pola lei rexional, podan modificar as circunscricións territoriais dos Concellos tamén baixo o devandito albor. Ás Rexións venlle solicitado redactar un plan quinquenal de modificación das circunscricións

9 Art. 27 c.1 d.l. n. 267/2000.

municipais e das fusións, incluíndo as transferencias das funcións administrativas que poden ser delegadas ás novas realidades, as fusións dos Concellos con menos de 5.000 habitantes son incentivadas a través das contribucións rexionais e as contribucións estatais extraordinarias, en medida equivalente ao tipo e á entidade das funcións transferidas.

O art. 26 prevé tamén unha ulterior posibilidade, a da Unión, por medio da cal dous ou máis Concellos poden exercer conxuntamente unha pluralidade de funcións ou servizos, con vistas a unha futura fusión, que necesariamente debe chegar a realizarse nun lapso de 10 anos, baixo pena de disolución da mesma Unión. Impostos, tarifas e contribucións sobre os servizos derogados pola mesma Unión fan parte das competencias das Unións. Os órganos electivos da Unión son o Consello, a Xunta e o Presidente, anticipación que reproduce a estrutura institucional dos Concellos, dos cales as Unións preséntanse entón como unha “clonación” de maiores dimensións territoriais, o cal, por outro lado, é coherente co esquema que ve á Unión como unha pasaxe intermedia e obrigada cara a disolución de cada unha das entidades municipais nunha nova entidade. Por outro lado, os Concellos gozan dunha certo marxe de manobra, desde o momento que a lei lles recoñece a facultade de instituir posteriores órganos e disciplinar formas de participación e representación dos Concellos participantes na unión ante o Consello.

En realidade, o deseño perseguido polo lexislador de 1990, é de evidencia inmediata, e parece tamén, nunha primeira lectura, ben equilibrado ao definir instrumentos coherentes cos obxectivos. O obxectivo, en canto interesa nesta sede, é esencialmente un: reducir a dispersión dos “Concellos fragmento” e as ineficiencias que do mesmo derivan. Son dous os instrumentos predispostos que agreden o problema desde dúas fronteas: por un lado, prevense, prohibindo a constitución de novos micro-Concellos, polo outro sánase a dispersión, ou inténtase facelo, predispoñendo institutos xurídicos de incentivo á unificación. Inserido neste deseño, o instituto da Unión de concellos é concebido entón «non tanto como unha forma estable de cooperación intercomunal seguindo o exemplo dos consorcios, senón como un estadio anticipador á fusión»<sup>10</sup>.

Tería sido unha alternativa, en efecto, prover *ex lege*, desde o alto, a unha redefinición total, simplificada e racionalizada, do marco da estrutura municipal no territorio nacional, porén, no debate que conduciu á aprobación da lei n. 142 prevaleceu un esquema dirixido a tutelar as instancias de autogoberno local (a lembranza das unificacións coactas, por outro lado, aínda que non pudiesen máis definirse presente na memoria, constituía en todo caso un precedente de evitar), coa convicción que, en todo caso, a nova norma tería marcado o punto inicial dun percorrido compartido cara devandita dirección<sup>11</sup>.

17 unións (que involucran en total 68 Concellos) intercorrentes desde xuño de 1990 cando é aprobada a lei n. 142, ao mes de agosto 1999<sup>12</sup> non poden claramente definirse o viático dun brillante camiño cara a simplificación do completo esquema dos Concellos; polo contrario, un número tan exiguo determina unha grave perda para a política das fusións entre os Concellos en Italia. Moito mellor que quen sexa, recoñéceo o mesmo lexislador, quen despois de 10 anos, en 1999, actúa na materia e intervéñ coa lei n.265/1999 e logo

10 M. Dangelis, *Le unioni di Comuni tra legislazione nazionale e regionale*, en L. do Federico, L. Robotti (curador), *Le associazioni fra Comuni. Forme organizzative, finanziamento, regime tributario*, Milano, Franco Angeli, 2008, 62.

11 Ver, L. Vandelli, *Il governo locale*, Bologna, il Mulino, 2000, 15 sgts.

12 Segundo o informe Formez *Indagine conoscitiva sulle unioni tra Comuni*.



co decreto legislativo n. 267/2000 (denominado Texto único das autonomías locais, a continuación Tuel), onde o *focus* se disloca sensiblemente das fusións ás unións como obxectivo final da política de racionalización polo elevado nivel de “fragmentación” dos Concellos. É un cambio de dirección que definir brusco é pouco: case parece que o lexislador renuncie ao proxecto perseguido ata hai pouco e alce a súa bandeira branca.

## 4 A reforma do Título V e o actual panorama normativo

En realidade, é necesario especificar, antes de todo, que os dous novos instrumentos normativos xorden nun período dun grandísimo fermento, en canto se refire ao dereito dos Entes locais, tanto que, precisamente mentres a lei 265 e logo o Tuel entran en vigor, está en camiño o *iter* parlamentario que levará dentro de pouco, no 2001, á aprobación da reforma do Título V da Constitución, que ten por obxecto precisamente «As Rexións, as Provincias, e os Concellos». Esta reforma é a punta do iceberg dun camiño iniciado anos atrás, que conduciu ás Rexións e aos Entes locais a adquirir unha sempre crecente autonomía financeira (a través dunha serie de disposicións varadas entre 1990 e 1997, que se referiron tanto ás Rexións como aos Concellos) e de goberno (coa introdución da fórmula electoral maioritaria e a prospectiva da elección directa do xefe do Executivo, en 1993 para os Concellos e as Provincias e en 1999 para as Rexións). Estes son tamén os anos da denominada “terceira descentralización” (é dicir dunha nova onda de transferencias de competencias administrativas do centro cara as periferias, despois das primeiras dúas fases que tiveran lugar en 1970-72 e 1075-77), actuado a través do decreto legislativo 31 de marzo 1998 n. 112, que transfire ás Rexións, Provincias, Concellos e outros Entes territoriais un conxunto de competencias normativas e administrativas sobre unha cantidade de ámbitos dun notable relevo, como, entre outros, sanidade pública, instrución, bens culturais, obras públicas e viais, e as funcións de organización e de todas as actividades instrumentais ao exercicio das funcións outorgadas.

Nos mesmos anos ve tamén a luz o “máximo federalismo con Constitución inmutada” introducido polas leis inspiradas e queridas polo entón ministro Franco Bassanini. A primeira destas, a lei do 15 de marzo de 1997, n. 59, introduce no ordenamento italiano o principio —ademais de clara matriz comunitaria— do achegamento do ente responsable do desempeño dunha función ou da erogación dun servizo ao cidadán. Vén desmontado o principio, ata agora vixente, da correspondencia entre competencia normativa e competencia administrativa, e os Entes locais —os Concellos en primeiro termo— atópanse proxectados inicialmente no cumprimento de funcións antes atribuídos tradicionalmente ao Estado, ao mesmo tempo, tamén os procedementos e a actividade administrativa en xeral seguen involucradas nunha profunda e compacta transformación, co obxectivo de facelas o máis lixeiras e áxiles posibles. En especial este último é o obxectivo feito propio pola denominada lei Bassanini-bis (lei 15 de maio 1997, n. 127, logo revisada parcialmente pola denominada Bassanini-ter, lei 16 de xuño 1998, n. 191), que contén normas dirixidas a conseguir a simplificación dos procedementos e a reorganización dos despachos. É esta unha época na cal aumentan notablemente as atribucións funcionais dos niveis de goberno periféricos, e é polo tanto coherente que se busquen tamén novas estruturas capaces de permitir un eficaz desempeño das devanditas tarefas.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

O punto apical deste proceso de reforma, en todo caso, é o xa mencionado novo Título V, no cal resaltan, para as finalidades do discurso que se está expoñendo, a equiparación dos Concellos a Rexións, Provincias, cidades metropolitanas e incluso ao mesmo Estado, como elementos constitutivos da República (art. 114 Const.); a confirmación do principio da atribución das funcións administrativas aos Concellos en forma de tendencia, agás a atracción destas cara o alto no caso for requirido polos principios de diferenciación, subsidiariedade e adecuación (art. 118 Const.); a abolición dos controis preventivos, por parte do Estado, sobre os actos administrativos dos Concellos e da figura do comisario de Goberno, o aumento das marxes de autonomía financeira tanto para as Rexións así como para os Entes locais (art. 119 Const.), e por ultimo, o recoñecemento da autonomía estatutaria e regulamentaria dos Entes locais (art. 114 Const.).

En extrema síntese, cómpre polo tanto subliñar que o clima no cal o lexislador pon en discusión as normas sobre as unificacións mudou sensiblemente respecto a dez anos atrás; mentres tanto iniciou, efectivamente, un percorrido de progresivo aumento dos espazos de autonomía e de autogoberno dos Entes locais, que elevaron a rango de entes parificados ao Estado, coa consecuente desaparición da relación xerárquica piramidal que caracteriza as relacións entre os diferentes Entes territoriais en vixencia polo texto orixinal da Constitución. Neste contexto, os espazos para proceder ás unificacións, se non son precisamente forzadas, en todo caso decididos desde o alto en virtude dun mecanismo semiautomático (como as fusións *ex lege* a dez anos desde a institución dunha Unión, previstas a partir de 1990) redúcense notablemente.

A lei 265/1999, entón, mantén intacta a competencia das Rexións en mérito á predisposición do programa de reordenación territorial, mentres que modifica precisamente as funcións e a mesma natureza do programa, o cal agora é fundamentalmente finalizado á determinación dos ámbitos preferenciais para a xestión supramunicipal asociada de funcións e servizos, a cal pode ser realizada «tamén» a través das Unións. No centro da nova normativa, entón, atópase o fin (é dicir a xestión conxunta dos servizos, nunha óptica de implementación da capacidade de erogar servizos ao cidadán) e non máis o medio (entendido como a fusión entre dous ou máis Concellos), tanto que, por unha parte, isto é facultativo (á constitución dunha Unión non debe seguir necesariamente, dentro de dez anos, a fusión dos Concellos participantes), e, polo outro, non é sequera o único medio realizable, como o deixa intuir a introdución do inciso “tamén”.

En canto ao tema das formas alternativas de agregación (merecen tamén polo menos unha mención os circundarios, que son reparticións no interior dunha Provincia, co obxectivo de organizar despachos e servizos, e os concellos e as circunscricións, que en cambio son formas de organización sub-municipais, respectivamente particións administrativas no interior dos devanditos Concellos que nacen precisamente de fusións, e organismos de xestión de servizos nos Concellos con poboacións superior a 100.000 habitantes) pódese observar como non faltan (algunhas, non moitísimas) suxestións de orixinalidade na lexislación rexional e dos Entes locais aos cales a Constitución atribúe a devandita competencia, para buscar novas solucións —evidentemente, diferentes das fusións que precisamente non parecen agradar aos administradores locais italianos— para aumentar a eficacia da acción administrativa dos entes locais. O último destes exemplos, no transcurso do tempo, chega da Provincia autónoma de Trento que coa actual lei provincial 15/2009 modificou a lei provincial 16 de xuño 2006, n. 3, titulada «Normas en materia de goberno da autonomía

do Trentino». Na súa actual formulación, esta lei transfere a potestade administrativa xeral —agás as cláusulas de reserva de competencia— da Provincia aos Concellos, que poden exercela tamén en forma asociada, servíndose eventualmente da figura apenas creada da Comunidade de val, un ulterior Ente intermedio —reservado a ocupar o lugar dos preexistentes territorios— para cuxo financiamento é introducido ademais un órgano adxunto (a conferencia dos alcaldes) non previsto anteriormente nin polo Estatuto da Provincia nin pola lei como antes fora formulada<sup>13</sup>.

É o caso, neste estadio, de formular algunhas palabras máis sobre o instituto da Unión e a prosecución que tivo o instituto para as reformas introducidas desde o 2.000 en adiante. Os datos dispoñibles, efectivamente, permítenos aseverar un aumento, case unha ascensión irresistible do instituto, que da estática apatía dos anos noventa álzase despois da aprobación da lei 265: a un ano da aprobación da nova normativa, as Unións de 17 convértense en 58 (e involucran 250 Concellos), e despois, de ano en ano, convértense en 138, 180, 222, 244 e luogo 251 no 2005 ata as 291 rexistradas no 2009, que comprenden en total a 1.368 Concellos e unha poboación acumulativa de 4.877.842 habitantes. Unha auténtica explosión, que se releva sobre todo no norte, onde está localizado o 55% das Unións (no sur están localizadas en cambio o 20%, no centro o 14% e o 11% nas illas), o cal por outro lado é coherente precisamente coa presenza naquela área da maior parte dos “Concellos fragmentos” italianos (se ben, por outro lado, é necesario facer notar que o instituto é aplicado tamén fóra das necesidades vinculadas á racionalización do tecido municipal, xa que soamente o 21% dos Concellos involucrados ten menos de 5.000 habitantes)<sup>14</sup>.

Un índice seguro de eficiencia desta forma de agregación é o exceso de funcións que son exercidas por intermedio da mesma: o informe do Anci do 2009 chega a catalogar 67 diferentes categorías, bastante heteroxéneas entre elas, que van da xestión dos acuedutos ao rexistro civil, dos xardíns de infancia ao catastro, do defensor cívico á edilicia sísmica, da xestión dos bens propiedade do Estado e patrimoniais ao mantemento das rúas, dos refectorios ao coidado dos xardíns, da Portelo Único para as empresas á Oficina única das licitacións, e outros. O número acumulativo dos servizos solicitados ás Unións estaban estimados en 318 no 2000 e no 2005 chegaron á cota de 2.090. En xeral, todas estas funcións poden reconducir a tres macro-categorías, a das fusións de goberno do territorio, a das funcións institucionais, e por último a dos servizos ás persoas, segundo a tipoloxía de funcións que chegan a ter un papel preponderante, cada Unión pode ser reconducida a unha das dúas principais tendencias que foron reportadas na doutrina<sup>15</sup>: por un lado, as denominadas «Unións di recursos e despachos», orientados prevalentemente á unificación de estruturas de carácter técnico-institucional e administrativo, e polo outro as denominadas «Unións de servizos», onde non muda a atribución de aparatos e despachos, que se manteñen baixo a dirección do mesmo Ente ao cal facían referencia antes da Unión, pero, en cambio, muda a xestión dos servizos, moitas veces externalizados e administrados por un terceiro suxeito diferente dos Entes que dan vida á mesma Unión.

13 Sobre o instituto das Comunidades de val ver S. Parolari, *Un'alternativa alla riduzione dei Comuni? A soluzione originale della Provincia autonoma di Trento*, en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009.

14 Todos estes últimos datos, actualizados ao 4-5-2009, foron publicados e elaborados pola *Direzione Centrale della Finanza Locale-Ministero dell'Interno* e publicados por ANCI-Area Piccoli Comuni/Unioni di Comuni e Associazionismo no informe que está a disposición *en-liña* no enderezo [www.unioni.anci.it/documenti/quadro\\_sintesi040509.pdf](http://www.unioni.anci.it/documenti/quadro_sintesi040509.pdf).

15 Ver por exemplo F. Spalla, *L'accorpamento di Comuni in Europa e a controtendenza italiana*, en *Amministrazione*, 2006, 121 sgts., 126.

O Tuel prevé ademais e tamén formas de incentivación ao asociacionismo intermunicipal: en primeiro lugar, no art.5, está disposto que aos Entes que se unen correspondan os ingresos dos impostos, das tarifas, e das contribucións sobre os servizos a eles encargados, aínda que na práctica sexa unha usanza bastante difundida a simple transferencia ás Unións dos fondos correspondentes ás funcións desempeñadas<sup>16</sup>.

Considerando que a primeira Unión estivo instituída no Veneto en 1995 (cun certo retardo respecto á lei 142/1990) é claro que o período que vai ata o 2000 non reflicte sequera timidamente o *boom* que o instituto tería coñecido posteriormente nos anos seguintes, e se o número de Unións presentes no territorio italiano é mesmo máis que duplicado desde o 2000 ao 2001 a causa non pode ser senón unha, a introdución da nova disciplina contida na lei 265/1999 e no Tuel. Por un lado, é verdade que a nova disciplina dota á Unión de Concellos dun propio específico *status* institucional específico, elevándoo ao rango de Ente local, pero, por outro lado, parece que a decisiva clave sexa a abolición da obriga de proceder á fusión dentro de 10 anos desde a institución da Unión. Unha medida non soamente máis respectuosa dos espazos de autonomía dos Concellos senón sobre todo das instancias individuais de cada realidade. Parecería que, *ceteris paribus*, é apreciada en particular a posibilidade de dar vida a Unións “funcionais”, que permitan administrar funcións e erogar servizos conxuntamente con outros Concellos (e a eficiencia desta solución está comprobada polo aumento exponencial dos casos nos cales esta vén a ser realizada), pero non “estruturais”, é dicir que non necesariamente deban significar a perda da identidade de cada unha das comunidades.

Unha clamorosa suspensión do instituto da fusión, polo tanto, é que desde 1990 ao 2005 se verificaron soamente cinco fusións que involucraron en total 11 Concellos. En efecto, é fácil afirmar que as Unións ofrecen a *chance* de cumprir funcións máis eficaces, máis axetivamente e cunha considerable redución dos gastos, e ao mesmo tempo salvagardar as identidades (e os particularismos) municipais, pero, pola contra, foi tamén observado que o recoñecemento das Unións como Ente local móvese nunha oposta dirección respecto ás instancias de simplificación do aparato administrativo xa que, polo contrario, institúe un ulterior nivel<sup>17</sup>.

## 5 Observacións conclusivas

Ao rematar esta panorámica, necesariamente sintética dados o espazo e o tempo limitado, pero que, en todo caso, presentou todos os principais institutos da materia, pódense intentar algunhas observacións conclusivas.

O que é evidente, xa sexa desde unha sumaria inicial ollada á temática, é a aparente incapacidade do legislador italiano, xa sexa nacional así como de nivel rexional, de perseguir ao mesmo tempo a simplificación do panorama dos entes territoriais e a eficiencia da acción administrativa. Moitos dos institutos que se sucederon ata agora, sobre todo os máis recentes, efectivamente demostraron saber activar círculos virtuosos e mellorar o nivel dos servizos erogados polos entes involucrados, porén, ao mesmo tempo, non obteñen o obxectivo de simplificar o sistema dos Entes locais. Quen tivera unha mínima experiencia de crónicas

---

16 M. Dangelis, *Le unioni di Comuni tra legislazione nazionale e regionale*, citada, 75-76.

17 Como observa F. Spalla, *L'accorpamento di Comuni in Europa e a controtendenza italiana*, citada, 126-127.

xornalísticas italianas, sabe ben canto o tema da multiplicación dos “Entes inútiles” sexa denunciado con forza, cada vez máis nos últimos anos, tamén por intermedio de ensaios divulgadores de grande éxito e que se advertiron con particular urxencia, probablemente un pouco máis por parte da opinión pública que non pola clase política, a cal, por exemplo, vacila e dubida en proceder á abolición das provincias, o nivel de goberno inmediatamente superior aos Concellos pero amplamente percibido como carente dunha utilidade concreta. É totalmente evidente que non ten sentido, por un lado, discutir sobre a abolición das provincias e, polo outro, instituir novos entes intermedios como Unións de Concellos e Comunidades de val: se colocar un freo á proliferación dos Entes territoriais debe ser un obxectivo das *policies* que debe ser perseguido de agora en adiante, as solucións actuadas ata agora non poden ser consideradas satisfactorias. Desde este punto de vista, o das fusións é un instituto non funxible, non sustituible por outras solucións pouco a pouco construídas, que tamén ofrecen eficiencia pero non da mesma maneira.

É tamén verdade, por outro lado, que nos anos noventa o lexislador italiano mostrara coraxe e capacidade, e non se pode definir a lei 142/1990 un exemplo de mal *drafting* normativo, as razóns do seu fracaso, e do abandono da política á cal estaba sometida, deben ser buscadas máis ben nunha tendencia atávica da sociedade italiana de tutelar as individualidades e os particularismos locais, comprendida a heráldica municipal. Evidentemente, desde o Renacemento á data este rasgo cultural e sociolóxico da Italia dos Concellos quedou bastante radicado tamén na sociedade contemporánea, e certamente non son moitos os instrumentos que o lexislador ten á súa disposición para impedir esta inclinación, posto que evidentemente as unificacións coactas non son o camiño sobre o cal encamiñarse novamente.

Porén non faltan, polo momento, mesas arredor das cales se discute sobre as novas posibles solucións imaxinadas: pénsese no deseño de lei constitucional n.1259, presentado no Senado o 2 de decembro 2008, o cal, ao propoñer unha «racionalización da organización territorial da República», considera tamén a necesidade de «reducir os niveis administrativos, [...] premiando, segundo o principio de subsidiariedade, a dimensión máis próxima ao cidadán tamén a través da promoción das fusións entre os concellos» e polo tanto incentivar «fusións voluntarias, carentes dunha supra-estrutura institucional sobre todo percibida como imposta». Pénsese, aínda, na lei 5 de maio 2009, n. 49, de recente mandato ao Goberno en materia de federalismo fiscal, a cal prevé tamén, no art. 12, c. 1, letra *f*, que entre os principios sobre os cales deben ser informados os decretos delegados apareza tamén «a disposición sobre as formas de premios para favorecer unións e fusións entre concellos, tamén a través do aumento da autonomía impositiva ou maiores alicuotas de participación conxunta nos tributos do erario».

Polo tanto, en ambos os dous exemplos citados búscanse camiños para facer este instituto máis “apetecible” para as realidades locais de canto non parecen durante a época dos precedentes intentos legislativos. Medidas fiscais con estímulos de premio poderían, efectivamente, facer surtir os efectos esperados, se se lograra dar vida a decretos que non baleiren de contido os principios establecidos no mandato, que respecten entón as indicacións máis formais pero e sobre todo, tamén o espírito.

Por outro lado, relevouse tamén a «escasa capacidade das mesmas Rexións de prospectar solucións innovadoras e orixinais respecto ás “liñas guías” ditadas polo lexislador nacional,

REGAP

MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

limitándose sobre todo, agás nalgunhas excepcións, a unha disciplina analítica dos criterios de financiamento das formas de agregación intermunicipais»<sup>18</sup>, unha consideración que é atinada tanto para as Rexións con Estatuto ordinario canto para aquelas que teñen Estatuto especial; nun momento histórico no cal o termo “federalismo” non deixa de aparecer nas crónicas políticas cada vez que se afronta o tema das reformas institucionais, sería desexable unha implicación máis proactiva por parte destes Entes que se están a gañar unha posición, desde hai anos, de primeiro plano na vida política e social italiana.

Como última análise, a solución máis proficua, parecería sen dúbida a de “acompañar” a evolución do tecido social italiano, cunha política de incentivos á cooperación e á agregación, que poida facer menos dificultoso este camiño que sempre se demostrou, ata agora, moi accidentado.

---

18 M. Dangelis, M. Pellegrini, *L'unione dei Comuni: dal disegno do legislatore nazionale alle politiche regionali*, 1° Forum sull'Associazione comunale, Ancona, 2005, dispoñible en <http://opera.univpm.it/eventi/20050923/De%20angelis%20-%20Pellegrini.pdf>, 20.