

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 del Instituto Europeo de Derecho Comparado
Catedrático de Derecho Público Comparado de la Università Luigi Bocconi
(Milán, Italia)

giuseppe.ferrari@unibocconi.it

Recibido: 11/05/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Índice: 1 Observaciones introductorias. 2 El periodo estatutario. 3 La edad republicana y los primeros instrumentos normativos: en especial, la Ley 8 de junio de 1990, n. 142. 4 La reforma del Título V y el actual panorama normativo. 5 Observaciones conclusivas.

1 Observaciones introductorias

La realidad actual de los Ayuntamientos italianos, en primer lugar, debe ser encuadrada dentro del espacio comprendido entre dos directrices opuestas entre ellas y de difícil conciliación. Por un lado, existe un hecho de carácter social y demográfico que preexiste, en su origen histórico, también a la misma unidad de Italia, y que consiste en la extraordinaria diversidad de las múltiples realidades de los diferentes Ayuntamientos. Al día de hoy, se cuentan en efecto más de 8.000 Ayuntamientos (exactamente 8.094 según los datos proporcionados a finales del 2008¹), cuyas dimensiones se diferencian enormemente de caso a caso. La realidad del panorama de los Ayuntamientos es difícil de ser comprendida plenamente sin el auxilio de algunas cifras que proporcione la exacta cognición del fenómeno. Los datos a disposición demuestran un lento pero constante crecimiento del índice promedio de la densidad de la población, la cual a fines del siglo pasado señalaba 188,9 habitantes /km² y en el 2007 había llegado a 197,85. Esto nos habla, seguramente, de una economía que ha continuado ulteriormente un camino descendiente, ya iniciado, además,

1 Ver, www.istat.it.

decenios atrás, de progresivo abandono de formas de producción agrícola y rural, y que tiene una influencia sobre el tejido urbano en la medida en la cual implique el abandono de habitaciones diseminadas (empresas agrícolas, etc.) con la dislocación de su población hacia sedes más estructuradas. Es también interesante cruzar este dato con el del porcentaje de la población residente en los centros urbanos mayores (en la mayor parte de los casos coincidentes con las capitales de provincia), que se ha mantenido sustancialmente idéntico en el mismo lapso de tiempo (29,7% en el 2000, 29,39% en el 2007) y con la ligera disminución de la población (aproximadamente 300.000 unidades menos en el mismo arco temporal), para concluir que evidentemente la población italiana constata una tendencia a una movilidad bastante acentuada, con los grandes centros de asentamiento que sin embargo no parecen constituir un polo de atracción de los desplazamientos (a diferencia de cuanto sucedía, por el contrario, antes y durante el *boom* económico de los años sesenta) y, en general, una *tendencia* hacia una densidad habitacional cada vez mayor.

Los flujos hacen evidente, además, un progresivo despoblamiento de las zonas montañosas (donde residía en el 2007 el 13% de la población, mientras era el 17,5% a inicios del siglo) y una tendencia opuesta en lo que se refiere a la llanura (donde actualmente mora casi el 50% de la totalidad de la población residente) y las costas. Es también peculiar la distribución geográfica de los Ayuntamientos italianos: dos Regiones, Piamonte y Lombardia, ellas hospedan el 34% de la totalidad. Luego, Piamonte y Lombardia, detienen otro predominio de importancia que guarda relación con el tema que nos ocupa y desarrollaremos: en estas dos Regiones se encuentra más de la mitad de los Ayuntamientos italianos con menos de mil habitantes (según los datos del 2001, 618 en Piamonte y 358 en Lombardia, sobre los casi 2,000 que se encuentran dispersos en el territorio italiano).

La segunda directriz es en cambio de naturaleza jurídica, en la práctica resale a la misma unidad de Italia y consiste, fundamentalmente, en un esquema de principio inspirado en el dogma de la uniformidad, una posición que claramente funda sus propias raíces en el derecho administrativo así como fue concebido en el modelo francés de la edad napoleónica, admitido inicialmente en el Reino de Cerdeña bajo la familia real de la Casa Savoya y luego, desde ahí, se propagó en el recién nacido Estado unitario. Ahora es de total evidencia el contraste que surge del encuentro entre la realidad histórica y social de profunda diversificación y la instancia jurídica de uniformidad, y las dificultades con las cuales un mismo modelo organizativo puede funcionar eficazmente en el caso éste sea aplicado tanto a la realidad metropolitana así como a pequeñas entidades municipales con pocos centenares de residentes.

Son por lo tanto, se decía hace un momento, casi 2.000 sobre un poco más de 8.000 los Ayuntamientos con menos de 1.000 habitantes: un dato que es el síntoma más evidente de una fuerte característica del tejido urbanizado italiano hacia la dispersión, incluso la fragmentación, en todo caso es la coexistencia del "micro" con el "macro". Esta consideración no puede estar encerrada y limitada a un mero interés de carácter estadístico o demográfico, porque tiene, por el contrario, una incidencia precisa sobre la calidad de la función administrativa desempeñada por los Entes comunales. En el 2008, una investigación de Confcommercio y Legambiente² ha identificado 3.566 Ayuntamientos donde la

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

población residente se encuentra en condiciones de “carencia habitacional”: pues bien, 3.408 de estos son Ayuntamientos con una población inferior a 10.000 habitantes, y se trata de un dato estadístico demasiado importante y coherente para considerar que no exista una relación entre dimensiones del asentamiento y la calidad de la gestión del Ente. La investigación mencionada habla de un grupo de pequeños Ayuntamientos, situados en prevalencia en zonas montañosas (arco alpino, Apeninos, Toscana-Emiliano), con baja densidad demográfica y con una edad promedio (por otro lado ya en continuo aumento) más elevada de la nacional.

El discurso sobre la dimensión de los Ayuntamientos tiene toda una serie de implicaciones, en absoluto de secundaria importancia, sobre la eficiencia económica de los mismos Entes. En efecto, está ampliamente documentado³, que los pequeños Ayuntamientos dedican el 50% de sus propios recursos en el cumplimiento de las “funciones generales de administración, gestión y control” (incluidos, en dimensión preponderante, los costes del personal), mientras que los Ayuntamientos con más de 60.000 dedican a los mismos rubros en promedio el 28,7% del propio *budget*, y parecen por lo tanto más eficientes en la gestión ordinaria. De aquí deriva, sobre todo, la exigencia de proceder a una racionalización y simplificación del tejido urbano, para eliminar las ineficiencias que los “Ayuntamientos fragmento” llevan consigo.

2 El periodo Estatutario

Los primeros intentos de simplificación del tablero de las realidades municipales puede encontrarse, en realidad, ya en los primeros decenios del siglo pasado, cuando Italia utilizaba todavía la forma institucional monárquica: en vigencia por el Estatuto Albertino, el Ayuntamiento es concebido como un Ente carente de autonomía, al cual se delegan funciones de tipo administrativo; pero al cual no le es otorgada autoridad alguna de tipo político-institucional⁴. Luego, cuando se interrumpe el camino liberal e Italia tiene que atravesar el periodo autoritario de los veinte años fascistas, son suprimidos los institutos democráticos también a nivel local: Alcalde y Consejo municipal son suplantados por los institutos del alcalde y de la consulta, por nombramiento gubernamental, y el sistema de controles del centro sobre las periferias, ya sea de mérito así como de legalidad, se torna más invasivo todavía.

En este contexto, el instrumento utilizado para la racionalización del número de los Ayuntamientos es aquel, lejano de la actual idea del autogobierno local, de la fusión coacta, por medio del cual el vértice de la administración estatal dispone la unificación de entidades municipales menores. Cuando se da inicio a la política de las unificaciones forzadas, con la emanación del R.D. 29 de julio 1927 n. 1564, se cuentan en Italia, según los datos del censo de 1921, 9.144 Ayuntamientos, diez años más tarde, en 1931 (por lo tanto después de cinco años desde la emanación del decreto n. 1564), el número efectivo disminuye a 7.310. Desde el punto de vista cuantitativo, si se hace la confrontación con los resultados de los decenios posteriores, se trata del mayor éxito de la historia de la Italia unitaria, ya que, como ahora se verá, no se verifican, en épocas posteriores, similares reducciones del

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

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

dato numérico en un lapso de tiempo tan breve. Se trata de un éxito destinado, en todo caso, a quedar relegado en el ámbito de una corta estación y a desvanecer rápidamente: ya en 1946 el dato numérico vuelve a estar caracterizado por una tendencia de crecimiento (7.681), confirmado además en los años siguientes (8.021 en 1960), en todo caso, el real decreto n. 1564 debe ser considerado un divisorio en la materia del gobierno de los Ayuntamientos, dado que permitió descender bajo el umbral de los 9.000 Ayuntamientos, en todo caso un nivel bastante elevado pero al que, desde entonces, no se conseguirá llegar nunca más.

A la estación de las unificaciones forzadas le sigue luego la emanación del T.U. 3 de marzo 1934, n. 38, el cual prevé que los cambios de las circunscripciones municipales puedan ser dispuestos con ley o con un acto reglamentario por parte del Gobierno (art. 30-33), continuando por lo tanto la tradición de las fusiones decididas desde el alto con un acto autoritario, además, esta vez, también en contraposición con la disposición del Estatuto Albertino (art. 74) que no atribuía dicho poder al Gobierno; contraposición en todo caso fácilmente resuelta por la naturaleza flexible del mismo Estatuto⁵. El T.U. del 1034 es también relevante bajo otro aspecto, ya que introduce y disciplina el instituto del consorcio entre Ayuntamientos o entre Provincias, para la gestión en forma asociada de los servicios públicos locales.

3 La edad republicana y los primeros instrumentos normativos: en particular, la ley 8 junio 1990, n. 142

Concluida la dramática página de la experiencia autoritaria, inicia el camino del ordenamiento republicano. La Constitución de 1948 contiene en sí misma ambos principios que, como se ha hecho evidente en la apertura, desenvuelven uno un efecto centrípeto y el otro un efecto centrífugo, uno aspira a la uniformidad del aparato administrativo y el otro reconoce el valor de las discordancias. El art. 5 establece en efecto que «la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías territoriales». El debate en la Asamblea constituyente, y el texto que por último deriva del mismo, está plasmado, por un lado, por la herencia todavía muy fuerte del principio del centralismo administrativo que había caracterizado hasta entonces la historia de Italia, antes en su fase de Estado liberal del ochocientos y luego en la fase fascista, y por otro lado, por la contribución de algunas fuerzas innovadoras, en primer lugar la componente católica (en modo especial gracias a la contribución de los juristas Giuseppe Dossetti y Giorgio La Pira), que introduce por primera vez el principio del pluralismo institucional autonomista. Por lo tanto, el texto original de la Constitución contiene en el art. 114, un elenco de los Entes territoriales que constituyen la República (Regiones, Provincias y Ayuntamientos), aunque organizados en una relación jerárquica que ve en el primer lugar al Estado, en el segundo a las Regiones («constituidos en entes autónomos con poderes propios y funciones según los principios fijados en la Constitución», art. 115), y luego Provincias y Ayuntamientos, a los cuales les viene reconocido un espacio más limitado de autonomía, que pueden ejercer solamente «en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República» (art. 128) y por lo tanto en la medida en la cual es a ellas otorgado por la misma autoridad central.

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

El art. 133 contiene también una importante disposición dirigida a evitar ulteriores unificaciones forzadas como las experimentadas en la época fascista: las modificaciones a las circunscripciones municipales y las correspondientes denominaciones deben ser dispuestas por ley regional «luego de ser escuchadas las poblaciones involucradas». Viene entonces introducido el principio de la participación de las ciudades en los cambios de la estructura de la realidad municipal a la cual pertenecen. Todavía, el dispositivo se presenta ya problemático apenas fue dispuesto: en parte, porque el instituto del referéndum, en general, tendrá en la historia italiana una evolución compleja y rica de contraposiciones de carácter político más que jurídico, y logrará por último ver la luz con una disciplina legislativa solamente a inicio de los años setenta. Además, el específico dispositivo ex art. 133 Const. se enfrenta a ulteriores dificultades interpretativas, *in primis* con relación a cual sea el alcance de la norma y a quien, concretamente, se debe considerar “población involucrada” y por lo tanto “ser escuchada”. Después de un debate doctrinal bastante encendido, prevalece por último la posición por la cual son “involucrados” todos los electores de los Ayuntamientos implicados en la fusión, y no solamente los normales contribuyentes⁶. Luego, otro argumento que ha requerido más de una aclaración es el inherente a la relación de sucesión entre las fuentes, resuelta a su vez con la consideración que los actos normativos emanados del Ayuntamiento o de los Ayuntamientos extinguidos mantengan su propia eficacia (por virtud del principio general de la continuidad del ordenamiento) hasta que no sean eventualmente abrogados por un acto posterior emanado del nuevo Ente.

En definitiva, la nueva estructura constitucional termina, de acuerdo a los hechos, por encontrar un equilibrio entre las instancias centralistas e instancias autónomas con toda ventaja a favor de las primeras, y la discontinuidad con el pasado se revela más importante en el plano de las enunciaciones del principio que no sobre el derecho vigente. Como prueba de lo anterior, en diferentes oportunidades, la jurisprudencia ya sea administrativa así como la constitucional de aquellos años no ha faltado en afirmar la naturaleza programática y la eficacia diferida de las normas constitucionales sobre la autonomía⁷; y esto es todavía más cierto en cuanto se refiere al nivel subregional, donde en la práctica el texto único de 1934 sigue siendo por largo tiempo (sustancialmente hasta 1990) la fuente de la estructura organizativa de la administración local y el único elemento de relieve de ruptura respecto a la experiencia pre-constitucional, se sustenta en la reintroducción de los institutos democráticos como el pluralismo de los partidos y la elección directa y por sufragio universal de los representantes en las instituciones locales.

Durante algunos decenios, además, los mismos institutos del regionalismo, que por otro lado representan el nivel de descentralización más difundido y vigorosamente sancionado por el texto original de la Constitución, quedan congelados en una especie de *stand-by* que se resuelve finalmente en los años 70, con las primeras elecciones de los Consejos regionales (1970), la aprobación de los Estatutos ordinarios (1971) y de once decretos delegados que transfieren competencias de función a las Regiones (1972) y la emanación del d.P.R. 24 de julio 1977 n. 616, que transfiere nuevas competencias a las Regiones y, en el ámbito de estas, recorta algunas funciones que son atribuidas a las Provincias y a los Ayuntamientos.

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

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

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

En realidad, esta fase de reestructuración de los poderes locales se caracteriza por ser intrínsecamente contradictoria. Es verdad que aumentan las funciones de las autonomías locales, pero esto no significa que se aumente, *ipso facto*, la autonomía local, entendida como principio general que gobierne el modo de relacionarse entre los diferentes niveles de gobierno. Mientras que aumentan las funciones requeridas a los Ayuntamientos, por el contrario se refuerzan también los otros aparatos administrativos con los cuales los mismos Ayuntamientos deben confrontarse, quiere decir Regiones y Provincias, y el camino de la implementación de las autonomías regionales atrae hacia sí importantes porciones de poder administrativo entre ellas a las Provincias y, todavía más, a los Ayuntamientos, no les queda sino las migajas. En paralelo, también los controles desde el alto se vuelven menos incisivos: ya con la Constitución, en realidad, se había realizado un primer elemento de ruptura con relación al ordenamiento previgente, si bien el texto no sea pródigo de disposiciones en mérito a la formulación originaria, el art. 100 instituye la Corte de cuentas, el art. 125 el control estatal de legalidad sobre los actos de las Regiones y el art. 130 el control regional de legalidad sobre los actos de los Ayuntamientos y de las Provincias. El sistema de los controles, así como ha sido definido por la Constitución, nace entonces fuertemente basado en una idea de hacer preventivos los controles, por otro lado que sean siempre ejercidos por organismos externos (la magistratura frente al Estado, el nivel de gobierno superior frente a las Regiones, Provincias y Ayuntamientos); se podrá también observar una constante evolución en el tiempo, que llevará por ejemplo, a un importante reforzamiento de los controles en los años '70 (aunque el verdadero cambio se verificará en los años '90 con la introducción de los controles internos).

Todo esto, además, produce una influencia todavía muy limitada sobre el número total de los Ayuntamientos, que continúa a no disminuir (en 1971 son más bien 8.056 incluso alguno más del dato verificado diez años antes). El art. 117 Const., en su formulación en aquel momento vigente, disponía que fuesen las Regiones, en los límites de los principios fundamentales establecidos con ley estatal, a disponer en mérito a las circunscripciones territoriales de los Ayuntamientos. El ya mencionado d.P.R. 616/1977 en especial, atribuía a las Regiones (art. 16) la competencia de determinar el ámbito territorial de los Ayuntamientos, su denominación, sus sedes y, sobre todo, la «definición de las relaciones entre Ayuntamientos como consecuencia de las modificaciones territoriales».

Ya se ha observado que en Italia, en aquel momento como también en la actualidad, están presentes una cantidad de micro-Ayuntamientos, y también se ha hecho evidente como dicha estructura urbanística es poco eficiente ya sea en el plano de la gestión económica así como a nivel de la prestación de servicios a los residentes, finalmente, el legislador proporciona a las Regiones el instrumento necesario para proceder a una racionalización y, por lo tanto, a una superación (al menos parcial) de esta problemática, con la prueba de los hechos, en aquellos años dicha potestad legislativa concurrente viene ejercida muy raramente y la situación de los Ayuntamientos queda más o menos invariada. La única norma que se descubre destinada a no ser letra muerta es la prohibición, en el mismo artículo, de instituir nuevos Ayuntamientos con una población inferior a 5.000 habitantes, disposición que, si no ayuda a resolver la situación, al menos pone un freno al preocupante declive del nuevo aumento del número total de Ayuntamientos que, como ya se ha observado, por los años sesenta había vuelto a aumentar.

Las razones de una inercia de este tipo pueden ser múltiples, pero, en primer lugar, se puede relevar una especie de oposición ideológica hacia cualquier intención de reducir la esfera de autonomía de las comunidades locales actuando unificaciones de unidades territoriales de primer nivel —tal vez por una forma de tutela, de apego a las particularidades y a las identidades individuales, tal vez porque cualquier intervención desde el alto que signifique una disminución de los márgenes de autodeterminación de las periferias hace revivir aún el recuerdo del período autoritario— que es percibido como una lesión a las prerrogativas históricas y a las tradiciones culturales de cada una de las realidades comunales⁸; el hecho es que en estos años las Regiones se cuidan (tal vez por no querer hurtar la susceptibilidad de intereses personales) de ejercer el poder que la Constitución y el legislador les han otorgado.

En efecto, no es una casualidad, como confirmación, al menos hipotética, de cuanto se ha apenas señalado, que otros organismos locales que obtienen reconocimiento legal en aquellos mismos años tendrán un destino de mayor éxito. Es el caso, por ejemplo, de las Comunidades de montañas (y a continuación, gracias a éstas, de las comunidades isleñas), instituidas con la ley 3 de diciembre 1971, n. 1102 y hoy en día disciplinadas por el decreto legislativo n. 267/2000: se trata de «entes locales constituidos entre Ayuntamientos de montañas y parcialmente montañas, pertenecientes también a diferentes provincias, para la valorización de las zonas de montañas, para el ejercicio de sus propias funciones, de las funciones otorgadas y para el ejercicio asociado de las funciones municipales»⁹. Es significativo que esté prevista la posibilidad de que una Comunidad de montaña mute gracias a una fusión de los Ayuntamientos que antes la constituían: en este caso, los recursos y las funciones atribuidas a la Comunidad se transferirían automáticamente al nuevo Ente municipal que surge de la fusión.

Luego los consorcios vienen dotados de una nueva y más férrea disciplina a través de las cuales las Provincias y los Ayuntamientos (pero también otros Entes, como las comunidades de montañas, por ejemplo) pueden administrar y ejercer funciones en forma asociada, dotándose de una convención y de un estatuto, que debe necesariamente prever una asamblea, en la cual hagan parte representantes de los Entes en consorcio, y un consejo de administración elegido por la asamblea con la función de aprobar los actos fundamentales.

Dos rápidas reflexiones se pueden formular a propósito de estas formas alternativas —respecto a la fusión— de agregaciones de entes. La primera es la acentuada atención dirigida al perfil funcional más que estructural de la racionalización de los Entes: ya sea comunidades de montañas que consorcios no desempeñan ningún papel en la disminución de los números de los Ayuntamientos y Ayuntamientos-fragmentado, pero pueden proporcionar efectos positivos al garantizar una gestión más eficiente de las funciones de estos Entes, con gran beneficio a favor de los ciudadanos destinatarios de dichos servicios. La segunda observación sigue directamente la primera, y consiste en hacer evidente que, ahí donde la identidad del ente-Ayuntamiento no se haya tocado, el legislador tiene espacios de maniobra más amplios para poder intervenir en la materia: piénsese en la posibilidad, prevista por el decreto ley 267/2000, de reintroducir los consorcios obligatorios, ahí donde subsista

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

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



un relevante interés público sobre la gestión conjunta de una función o de un servicio, de disciplinar posteriormente con una ley regional, cuando en cambio la posibilidad de instituir “fusiones obligatorias” está excluida ya sea del principio general del autogobierno local, así como también del preciso dispositivo constitucional anteriormente citado que quiere que sean “escuchadas” las poblaciones involucradas.

En cuanto se refiere estrictamente al tema de las fusiones de los Ayuntamientos, en todo caso, los años ochenta transcurren en la inercia por la carente aplicación del d.P.R. 616/1977, pero se concluyen con un potencial momento precursor de radicales cambios. En efecto es promulgada la ley 8 de junio de 1990, n. 142 que introduce una nueva norma en tema de fusión entre Ayuntamientos, en las intenciones del legislador dispuesto a facilitar y aumentar la utilización de dicho instituto.

El límite a la institución de nuevos Ayuntamientos es aumentado y llevado ahora a 10.000 habitantes, a excepción, precisamente, del caso de las fusiones: el art. 11 prevé que las Regiones, luego de hacer escuchado a las poblaciones involucradas en las formas previstas por la ley regional, puedan modificar las circunscripciones territoriales de los Ayuntamientos también bajo dicho umbral. A las Regiones les viene solicitado redactar un plan quinquenal de modificación de las circunscripciones municipales y de las fusiones, incluyendo las transferencias de las funciones administrativas que pueden ser delegadas a las nuevas realidades, las fusiones de los Ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes son incentivadas a través de las contribuciones regionales y las contribuciones estatales extraordinarias, en medida equivalente al tipo y a la entidad de las funciones transferidas.

El art. 26 prevé también una ulterior posibilidad, la de la Unión, por medio de la cual dos o más Ayuntamientos pueden ejercer conjuntamente una pluralidad de funciones o servicios, con vistas a una futura fusión, que necesariamente debe llegar a realizarse en un lapso de 10 años, so pena de disolución de la misma Unión. Impuestos, tarifas y contribuciones sobre los servicios derogados por la misma Unión hacen parte de las competencias de las Uniones. Los órganos electivos de la Unión son el Consejo, la Junta y el Presidente, anticipación que reproduce la estructura institucional de los Ayuntamientos, de los cuales las Uniones se presentan entonces como una “clonación” de mayores dimensiones territoriales, lo cual, por otro lado, es coherente con el esquema que ve a la Unión como un pasaje intermedio y obligado hacia la disolución de cada una de las entidades municipales en una nueva entidad. Por otro lado, los Ayuntamientos gozan de un cierto margen de maniobra, desde el momento que la ley les reconoce la facultad de instituir ulteriores órganos y disciplinar formas de participación y representación de los Ayuntamientos participantes en la unión ante el Consejo.

En realidad, el diseño perseguido por el legislador de 1990, es de evidencia inmediata, y parece también, en una primera lectura, bien balanceado al definir instrumentos coherentes con los objetivos. El objetivo, en cuanto interesa en esta sede, es esencialmente uno: reducir la dispersión de los “Ayuntamientos fragmento” y las ineficiencias que del mismo derivan. Son dos los instrumentos predisuestos que agreden el problema desde dos frentes: por un lado, se previene, prohibiendo la constitución de nuevos micro-Ayuntamientos, por el otro se sana la dispersión, o se intenta hacerlo, predisponiendo institutos jurídicos de incentivo a la unificación. Insertado en este diseño, el instituto de la Unión de ayuntamientos es conce-

bido entonces «no tanto como una forma estable de cooperación intercomunal siguiendo el ejemplo de los consorcios, sino como un estadio anticipador a la fusión»¹⁰.

Habría sido una alternativa, en efecto, proveer *ex lege*, desde el alto, a una redefinición total, simplificada y racionalizada, del marco de la estructura municipal en el territorio nacional, sin embargo, en el debate que condujo a la aprobación de la ley n. 142 prevaleció un esquema dirigido a tutelar las instancias de autogobierno local (el recuerdo de las unificaciones coactas, por otro lado, aunque no pudiesen más definirse presente en la memoria, constituía en todo caso un precedente de evitar), con la convicción que, en todo caso, la nueva norma habría marcado el punto inicial de un recorrido compartido hacia dicha dirección¹¹.

17 uniones (que involucran en total 68 Ayuntamientos) intercurrentes desde junio de 1990 cuando es aprobada la ley n. 142, al mes de agosto 1999¹² no pueden claramente definirse el viático de un brillante camino hacia la simplificación del completo esquema de los Ayuntamientos; por el contrario, un número tan exiguo determina una grave pérdida para la política de las fusiones entre los Ayuntamientos en Italia. Mucho mejor que quien sea, lo reconoce el mismo legislador, quien después de 10 años, en 1999, actúa en la materia e interviene con la ley n.265/1999 y luego con el decreto legislativo n. 267/2000 (denominado Texto único de las autonomías locales, a continuación Tuel), donde el *focus* se disloca sensiblemente de las fusiones a las uniones como objetivo final de la política de racionalización por el elevado nivel de “fragmentación” de los Ayuntamientos. Es un cambio de dirección que definir brusco es poco: casi parece que el legislador renuncie al proyecto perseguido hasta hace poco y alce su bandera blanca.

4 La reforma del Título V y el actual panorama normativo

En realidad, es necesario especificar, antes de todo, que los dos nuevos instrumentos normativos surgen en un período de un grandísimo fermento, en cuanto se refiere al derecho de los Entes locales, tanto que, precisamente mientras la ley 265 y luego el Tuel entran en vigor, está en camino el *iter* parlamentario que llevará dentro de poco, en el 2001, a la aprobación de la reforma del Título V de la Constitución, que tiene por objeto precisamente «Las Regiones, las Provincias, y los Ayuntamientos». Esta reforma es la punta del iceberg de un camino iniciado años atrás, que ha conducido a las Regiones y a los Entes locales a adquirir una siempre creciente autonomía financiera (a través de una serie de disposiciones varadas entre 1990 y 1997, que se han referido tanto a las Regiones como a los Ayuntamientos) y de gobierno (con la introducción de la fórmula electoral mayoritaria y la prospectiva de la elección directa del jefe del Ejecutivo, en 1993 para los Ayuntamientos y las Provincias y en 1999 para las Regiones). Estos son también los años de la denominada “tercera descentralización” (es decir de una nueva ola de transferencias de competencias administrativas del centro hacia las periferias, después de las primeras dos fases que habían tenido lugar en 1970-72 y 1075-77), actuado a través del decreto legislativo 31 de marzo 1998 n. 112, que transfiere a las Regiones, Provincias, Ayuntamientos y otros Entes territoriales un conjunto

10 M. De Angelis, *Le unioni di Comuni tra legislazione nazionale e regionale*, en L. del 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 Según el informe Formez *Indagine conoscitiva sulle unioni tra Comuni*.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

de competencias normativas y administrativas sobre una cantidad de ámbitos de un notable relieve, como, entre otros, sanidad pública, instrucción, bienes culturales, obras públicas y viales, y las funciones de organización y de todas las actividades instrumentales al ejercicio de las funciones otorgadas.

En los mismos años ve también la luz el “máximo federalismo con Constitución inmutada” introducido por las leyes inspiradas y queridas por el entonces Ministro Franco Bassanini. La primera de éstas, la ley del 15 de marzo de 1997, n. 59, introduce en el ordenamiento italiano el principio —además de clara matriz comunitaria— del acercamiento del ente responsable del desempeño de una función o de la erogación de un servicio al ciudadano. Viene desmontado el principio, hasta ahora vigente, de la correspondencia entre competencia normativa y competencia administrativa, y los Entes locales —los Ayuntamientos en primer término— se encuentran proyectados inicialmente en el cumplimiento de funciones antes atribuidos tradicionalmente al Estado, al mismo tiempo, también los procedimientos y la actividad administrativa en general siguen involucradas en una profunda y compacta transformación, con el objetivo de hacerlas lo más ligeras y ágiles posibles. En especial este último es el objetivo hecho propio por la denominada ley Bassanini-bis (ley 15 de mayo 1997, n. 127, luego revisada parcialmente por la denominada Bassanini-ter, ley 16 de junio 1998, n. 191), que contiene normas dirigidas a conseguir la simplificación de los procedimientos y la reorganización de los despachos. Es esta una época en la cual aumentan notablemente las atribuciones funcionales de los niveles de gobierno periféricos, y es por lo tanto coherente que se busquen también nuevas estructuras capaces de permitir un eficaz desempeño de dichas tareas.

El punto apical de este proceso de reforma, en todo caso, es el ya mencionado nuevo Título V, en el cual resaltan, para las finalidades del discurso que se está exponiendo, la equiparación de los Ayuntamientos a Regiones, Provincias, ciudades metropolitanas e incluso al mismo Estado, como elementos constitutivos de la República (art. 114 Const.); la confirmación del principio de la atribución de las funciones administrativas a los Ayuntamientos en forma de tendencia, salvo la atracción de éstas hacia el alto en el caso fuere requerido por los principios de diferenciación, subsidiariedad y adecuación (art. 118 Const.); la abolición de los controles preventivos, por parte del Estado, sobre los actos administrativos de los Ayuntamientos y de la figura del comisario de Gobierno, el aumento de los márgenes de autonomía financiera tanto para las Regiones así como para los Entes locales (art. 119 Const.), y por último, el reconocimiento de la autonomía estatutaria y reglamentaria de los Entes locales (art. 114 Const.).

En extrema síntesis, es necesario por lo tanto subrayar que el clima en el cual el legislador pone en discusión las normas sobre las unificaciones ha cambiado sensiblemente respecto a diez años atrás; mientras tanto ha iniciado, efectivamente, un recorrido de progresivo aumento de los espacios de autonomía y de autogobierno de los Entes locales, que han elevado al rango de entes parificados al Estado, con la consecuente desaparición de la relación jerárquica piramidal que caracteriza las relaciones entre los diferentes Entes territoriales en vigencia por el texto original de la Constitución. En este contexto, los espacios para proceder a las unificaciones, si no son precisamente forzadas, en todo caso decididos desde el alto en virtud de un mecanismo semiautomático (como las fusiones *ex lege* a diez años desde la institución de una Unión, previstas a partir de 1990) se reducen notablemente.

La ley 265/1999, entonces, mantiene intacta la competencia de las Regiones en mérito a la predisposición del programa de reordenación territorial, mientras que modifica precisamente las funciones y la misma naturaleza del programa, el cual ahora es fundamentalmente finalizado a la determinación de los ámbitos preferenciales para la gestión supra municipal asociada de funciones y servicios, la cual puede ser realizada «también» a través de las Uniones. En el centro de la nueva normativa, entonces, se encuentra el fin (es decir la gestión conjunta de los servicios, en una óptica de implementación de la capacidad de erogar servicios al ciudadano) y no más el medio (entendido como la fusión entre dos o más Ayuntamientos), tanto que, por una parte, esto es facultativo (a la constitución de una Unión no debe seguir necesariamente, dentro de diez años, la fusión de los Ayuntamientos participantes), y, por el otro, no es siquiera el único medio realizable, como lo deja intuir la introducción del inciso “también”.

En cuanto al tema de las formas alternativas de agregación (merecen también al menos una mención los circundarios, que son reparticiones en el interior de una Provincia, con el objetivo de organizar despachos y servicios, y los ayuntamientos y las circunscripciones, que en cambio son formas de organización sub-municipales, respectivamente particiones administrativas en el interior de dichos Ayuntamientos que nacen precisamente de fusiones, y organismos de gestión de servicios en los Ayuntamientos con poblaciones superior a 100.000 habitantes) se puede observar como no faltan (algunas, no muchísimas) sugerencias de originalidad en la legislación regional y de los Entes locales a los cuales la Constitución atribuye dicha competencia, para buscar nuevas soluciones —evidentemente, diferentes de las fusiones que precisamente no parecen agradar a los administradores locales italianos— para aumentar la eficacia de la acción administrativa de los entes locales. El último de estos ejemplos, en el transcurso del tiempo, llega de la Provincia autónoma de Trento que con la actual ley provincial 15/2009 ha modificado la ley provincial 16 de junio 2006, n. 3, titulada «Normas en materia de gobierno de la autonomía del Trentino». En su actual formulación, esta ley transfiere la potestad administrativa general —excepto las cláusulas de reserva de competencia— de la Provincia a los Ayuntamientos, que pueden ejercerla también en forma asociada, sirviéndose eventualmente de la figura apenas creada de la Comunidad de valle, un ulterior Ente intermedio —reservado a ocupar el lugar de los preexistentes territorios— para cuyo financiamiento es introducido además un órgano adjunto (la conferencia de los alcaldes) no previsto anteriormente ni por el Estatuto de la Provincia ni por la ley como antes había sido formulada¹³.

Es el caso, en este estadio, de formular algunas palabras más sobre el instituto de la Unión y la prosecución que ha tenido el instituto para las reformas introducidas desde el 2.000 en adelante. Los datos disponibles, efectivamente, nos permiten aseverar un aumento, casi una ascensión irresistible del instituto, que de la estática apatía de los años noventa se alza después de la aprobación de la ley 265: a un año de la aprobación de la nueva normativa, las Uniones de 17 se convierten en 58 (e involucran 250 Ayuntamientos), y después, de año en año, se convierten en 138, 180, 222, 244 y luego 251 en el 2005 hasta las 291 registradas en el 2009, que comprenden en total a 1.368 Ayuntamientos y una población acumulativa de 4.877.842 habitantes. Una auténtica explosión, que se releva sobre todo en el norte, donde está localizada el 55% de las Uniones (en el sur están localizadas en cambio el 20%,

13 Sobre el instituto de las Comunidades de valle ver S. Parolari, *Un'alternativa alla riduzione dei Comuni? La soluzione originale della Provincia autonoma di Trento*, en www.federalismi.it, 2009.

en el centro el 14% y el 11% en las islas), lo cual por otro lado es coherente precisamente con la presencia en aquella área de la mayor parte de los “Ayuntamientos fragmentos” italianos (si bien, por otro lado, es necesario hacer notar que el instituto es aplicado también fuera de las necesidades vinculadas a la racionalización del tejido municipal, ya que solamente el 21% de los Ayuntamientos involucrados tiene menos de 5.000 habitantes)¹⁴.

Un índice seguro de eficiencia de esta forma de agregación es el exceso de funciones que son ejercidas por intermedio de la misma: el informe del Anci del 2009 llega a catalogar 67 diferentes categorías, bastante heterogéneas entre ellas, que van de la gestión de los acueductos al registro civil, de los jardines de infancia al catastro, del defensor cívico a la edilicia sísmica, de la gestión de los bienes propiedad del Estado y patrimoniales al mantenimiento de las calles, de los refectorios al cuidado de los jardines, de la Ventanilla Única para las empresas a la Oficina única de las licitaciones, y otros. El número acumulativo de los servicios solicitados a las Uniones estaban estimados en 318 en el 2000 y en el 2005 ha llegado a la cuota de 2.090. En general, todas estas funciones pueden reconducir a tres macro-categorías, la de las fusiones de gobierno del territorio, la de las funciones institucionales, y por último la de los servicios a las personas, según la tipología de funciones que llegan a tener un papel preponderante, cada Unión puede ser reconducida a una de las dos principales tendencias que han sido reportadas en la doctrina¹⁵: por un lado, las denominadas «Uniones de recursos y despachos», orientados prevalentemente a la unificación de estructuras de carácter técnico-institucional y administrativo, y por el otro las denominadas «Uniones de servicios», donde no cambia la atribución de aparatos y despachos, que se mantienen bajo la dirección del mismo Ente al cual hacían referencia antes de la Unión, pero, en cambio, cambia la gestión de los servicios, muchas veces externalizados y administrados por un tercer sujeto diferente de los Entes que dan vida a la misma Unión.

El Tuel prevé además y también formas de incentivación al asociacionismo intermunicipal: en primer lugar, en el art.5, está dispuesto que a los Entes que se unen correspondan los ingresos de los impuestos, de las tarifas, y de las contribuciones sobre los servicios a ellos encargados, aunque en la práctica sea una usanza bastante difundida la simple transferencia a las Uniones de los fondos correspondientes a las funciones desempeñadas¹⁶.

Considerando que la primera Unión estuvo instituida en el Veneto en 1995 (con un cierto retardo respecto a la ley 142/1990) es claro que el periodo que va hasta el 2000 no refleja siquiera tímidamente el *boom* que el instituto habría conocido posteriormente en los años siguientes, y si el número de Uniones presentes en el territorio italiano es incluso más que duplicado desde el 2000 al 2001 la causa no puede ser sino una, la introducción de la nueva disciplina contenida en la ley 265/1999 y en el Tuel. Por un lado, es verdad que la nueva disciplina dota a la Unión de Ayuntamientos de un propio específico *status* institucional específico, elevándolo al rango de Ente local, pero, por otro lado, parece que la decisiva clave sea la abolición de la obligación de proceder a la fusión dentro de 10 años desde la institución de la Unión. Una medida no solamente más respetuosa de los espacios de autonomía de los Ayuntamientos sino sobre todo de las instancias individuales de cada realidad.

14 Todos estos últimos datos, actualizados al 4-5-2009, han sido publicados y elaborados por la *Direzione Centrale della Finanza Locale-Ministero dell'Interno* y publicados por ANCI-Area Piccoli Comuni/Unioni di Comuni e Associazionismo en el informe que está a disposición *en-línea* en la dirección www.unioni.anci.it/documenti/quadro_sintesi040509.pdf.

15 Ver por ejemplo F. Spalla, *L'accorpamento di Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, en *Amministrare*, 2006, 121 sqts., 126.

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

Parecería que, *ceteris paribus*, es apreciada en particular la posibilidad de dar vida a Uniones “funcionales”, que permitan administrar funciones y erogar servicios conjuntamente con otros Ayuntamientos (y la eficiencia de esta solución está comprobada por el aumento exponencial de los casos en los cuales ésta viene a ser realizada), pero no “estructurales”, es decir que no necesariamente deban significar la pérdida de la identidad de cada una de las comunidades.

Una clamorosa suspensión del instituto de la fusión, por lo tanto, es que desde 1990 al 2005 se han verificado solamente cinco fusiones que han involucrado en total 11 Ayuntamientos. En efecto, es fácil afirmar que las Uniones ofrecen la *chance* de cumplir funciones más eficaces, más adecuadamente y con una considerable reducción de los gastos, y al mismo tiempo salvaguardar las identidades (y los particularismos) municipales, pero, por el contrario, ha sido también observado que el reconocimiento de las Uniones como Ente local se mueve en una opuesta dirección respecto a las instancias de simplificación del aparato administrativo ya que, por el contrario, instituye un ulterior nivel¹⁷.

5 Observaciones conclusivas

Al finalizar esta panorámica, necesariamente sintética dados el espacio y el tiempo limitado, pero que, en todo caso, ha presentado todos los principales institutos de la materia, se pueden intentar algunas observaciones conclusivas.

Lo que es evidente, ya sea desde una sumaria inicial mirada a la temática, es la aparente incapacidad del legislador italiano, ya sea nacional así como de nivel regional, de perseguir al mismo tiempo la simplificación del panorama de los entes territoriales y la eficiencia de la acción administrativa. Muchos de los institutos que se han sucedido hasta ahora, sobre todo los más recientes, efectivamente han demostrado saber activar círculos virtuosos y mejorar el nivel de los servicios erogados por los entes involucrados, sin embargo, al mismo tiempo, no obtienen el objetivo de simplificar el sistema de los Entes locales. Quien haya tenido una mínima experiencia de crónicas periodísticas italianas, sabe bien cuánto el tema de la multiplicación de los “Entes inútiles” sea denunciado con fuerza, cada vez más en los últimos años, también por intermedio de ensayos divulgadores de gran éxito y que se han advertido con particular urgencia, probablemente un poco más por parte de la opinión pública que no por la clase política, la cual, por ejemplo, vacila y duda en proceder a la abolición de las provincias, el nivel de gobierno inmediatamente superior a los Ayuntamientos pero ampliamente percibido como carente de una utilidad concreta. Es totalmente evidente que no tiene sentido, por un lado, discutir sobre la abolición de las provincias y, por el otro, instituir nuevos entes intermedios como Uniones de Ayuntamientos y Comunidades de valle: si colocar un freno a la proliferación de los Entes territoriales debe ser un objetivo de las *policies* que debe ser perseguido de ahora en adelante, las soluciones actuadas hasta ahora no pueden ser consideradas satisfactorias. Desde este punto de vista, el de las fusiones es un instituto no fungible, no sustituible por otras soluciones poco a poco construidas, que también ofrecen eficiencia pero no de la misma manera.

Es también verdad, por otro lado, que en los años noventa el legislador italiano había mostrado coraje y capacidad, y no se puede definir la ley 142/1990 un ejemplo de mal

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

drafting normativo, las razones de su fracaso, y del abandono de la política a la cual estaba sometida, deben ser buscadas más bien en una tendencia atávica de la sociedad italiana de tutelar las individualidades y los particularismos locales, comprendida la heráldica municipal. Evidentemente, desde el Renacimiento a la fecha este rasgo cultural y sociológico de la Italia de los Ayuntamientos ha quedado bastante radicado también en la sociedad contemporánea, y ciertamente no son muchos los instrumentos que el legislador tiene a su disposición para impedir esta inclinación, puesto que evidentemente las unificaciones coactas no son el camino sobre el cual encaminarse nuevamente.

Sin embargo no faltan, por el momento, mesas alrededor de las cuales se discute sobre las nuevas posibles soluciones imaginadas: piénsese en el diseño de ley constitucional n.1259, presentado en el Senado el 2 de diciembre 2008, el cual, al proponer una «racionalización de la organización territorial de la República», considera también la necesidad de «reducir los niveles administrativos, [...] premiando, según el principio de subsidiariedad, la dimensión más cercana al ciudadano también a través de la promoción de las fusiones entre los ayuntamientos» y por lo tanto incentivar «fusiones voluntarias, carentes de una supra-estructura institucional sobre todo percibida como impuesta». Piénsese, todavía, en la ley 5 de mayo 2009, n. 49, de reciente mandato al Gobierno en materia de federalismo fiscal, la cual prevé también, en el art. 12, c. 1, letra *f*, que entre los principios sobre los cuales deben ser informados los decretos delegados aparezca también «la disposición sobre las formas de premios para favorecer uniones y fusiones entre ayuntamientos, también a través del aumento de la autonomía impositiva o mayores alícuotas de participación conjunta en los tributos del erario».

Por lo tanto, en ambos ejemplos citados se buscan caminos para hacer este instituto más “apetecible” para las realidades locales de cuanto no pareciesen durante la época de los precedentes intentos legislativos. Medidas fiscales con estímulos de premio podrían, efectivamente, hacer surtir los efectos esperados, si se lograra dar vida a decretos que no vacíen de contenido los principios establecidos en el mandato, que respeten entonces las indicaciones más formales pero y sobre todo, también el espíritu.

Por otro lado, se ha relevado también la «escasa capacidad de las mismas Regiones di prospectar soluciones innovadoras y originales respecto a las “líneas guías” dictadas por el legislador nacional, limitándose sobre todo, salvo en algunas excepciones, a una disciplina analítica de los criterios de financiación de las formas de agregación inter-municipales»¹⁸, una consideración que es acertada tanto para las Regiones con Estatuto ordinario cuanto para aquellas que tienen Estatuto especial; en un momento histórico en el cual el término “federalismo” no deja de aparecer en las crónicas políticas cada vez que se afronta el tema de las reformas institucionales, sería deseable una implicación más proactiva por parte de estos Entes que están ganándose una posición, desde hace años, de primer plano en la vida política y social italiana.

Como último análisis, la solución más proficua, parecería sin duda la de “acompañar” la evolución del tejido social italiano, con una política de incentivos a la cooperación y a la agregación, que pueda hacer menos dificultoso este camino que siempre se ha demostrado, hasta ahora, muy accidentado.

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